



Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze

Beschrijving en bevindingen van
onderzochte beleidsinitiatieven:
Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening,
Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

> **Rapport**

> Joost Vandoninck, Marleen Brans,
Ellen Wayenberg & Ellen Fobé

Inhoudstafel

Inhoudstafel	i
Lijst van tabellen	iv
Managementsamenvatting	1
Inleiding	8
1. Besluit subsidie digitalisering stedenbouwkundige vergunningsaanvraag	10
> 1.1. Omschrijving	10
> 1.2. Totstandkoming	13
> 1.2.1. Totstandkomingsproces	13
> 1.2.2. Keuze beleidsalternatieven- en instrumenten	15
> 1.2.3. Beslissingscriteria	17
> 1.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten	19
2. Decreet varend erfgoed	29
> 2.1. Omschrijving	29
> 2.2. Totstandkoming	33
> 2.2.1. Totstandkomingsproces	33

> 2.2.2. <i>Keuze beleidsalternatieven en instrumenten</i>	34
> 2.2.3. <i>Beslissingscriteria</i>	39
> 2.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	41
3. Besluit sociale verhuurkantoren (SVK's)	52
> 3.1. <i>Omschrijving</i>	52
> 3.2. <i>Totstandkoming</i>	59
> 3.2.1. <i>Totstandkomingsproces</i>	59
> 3.2.2. <i>Keuze beleidsalternatieven en instrumenten</i>	61
> 3.2.3. <i>Beslissingscriteria</i>	68
> 3.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	70
4. Besluit Vlaams Huurgarantiefonds	80
> 4.1. <i>Omschrijving</i>	80
> 4.2. <i>Totstandkoming</i>	83
> 4.2.1. <i>Totstandkomingsproces</i>	83
> 4.2.2. <i>Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten</i>	85
> 4.2.3. <i>Beslissingscriteria</i>	90
> 4.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	93

5.Moeilijkheden en beperkingen	104
6.Conclusie beleidsdomein RWO	115
Referenties	119

Lijst van tabellen

Tabel 1 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de subsidie voor de digitalisering van de stedenbouwkundige vergunning.....	11
Tabel 2.1 - Implementatie	20
Tabel 2.2 - Doelgroepkenmerken	22
Tabel 2.3 - Informatie en kennisvoorziening	23
Tabel 2.4 - Governance en coördinatie	24
Tabel 2.5 - Beleidsdoelstellingen	25
Tabel 2.6 - Rol van de overheid.....	26
Tabel 2.7 - Kenmerken van instrumenten.....	27
Tabel 3 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. het varend erfgoed.....	30
Tabel 4.1 - Implementatie	42
Tabel 4.2 - Doelgroepkenmerken	44
Tabel 4.3 - Informatie en kennisvoorziening	46
Tabel 4.4 - Governance en coördinatie	47

Tabel 4.5 - Beleidsdoelstellingen	49
Tabel 4.6 - Rol van de overheid	50
Tabel 4.7 - Kenmerken van instrumenten	51
Tabel 5 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de SVK's ..	54
Tabel 6.1 - Implementatie	71
Tabel 6.2 - Doelgroepkenmerken	74
Tabel 6.3 - Informatie en kennisvoorziening	75
Tabel 6.4 - Governance en coördinatie	76
Tabel 6.5 - Beleidsdoelstellingen	77
Tabel 6.6 - Rol van de overheid	78
Tabel 6.7 - Kenmerken van instrumenten	79
Tabel 7 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. het Vlaams Huurgarantiefonds	81
Tabel 8.1 - Implementatie	93
Tabel 8.2 - Doelgroepkenmerken	96
Tabel 8.3 - Informatie en kennisvoorziening	98
Tabel 8.4 - Governance en coördinatie	99

Tabel 8.5 - Beleidsdoelstellingen	100
Tabel 8.6 - Rol van de overheid	102
Tabel 8.7 - Kenmerken van instrumenten	103

Managementsamenvatting

Dit rapport kadert in het project ‘Ex ante beleidsevaluatie voor een effectieve en efficiënte beleidsinstrumentenkeuze’ dat werd uitgevoerd door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid. **In de studie wordt onderzocht hoe ex ante beleidsevaluatie de keuze van beleidsinstrumenten bepaalt en hoe dit proces kan verbeterd worden.** Er wordt nagegaan op basis van welke overwegingen, analyses en criteria wordt gekozen voor bepaalde beleidsinstrumenten en -alternatieven.

In vier rapporten getiteld: ‘Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: Beschrijving en bevindingen van de onderzochte beleidsinitiatieven’ worden de conclusies van de 16 onderzochte beleidsinitiatieven in een rapport per beleidsdomein (WSE, RWO, LNE en WVG) besproken. Dit rapport behandelt de cases uit het beleidsdomein RWO en is veeleer beschrijvend van aard. Voor een meer algemene conclusie voor de onderzochte cases verwijs ik graag door naar het rapport: ‘Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: conclusies en pistes voor optimalisatie’. In dat rapport worden de onderzoeksvragen beantwoord en worden er pistes voor optimalisatie van de ex ante beleidsevaluatie en de beleidsinstrumentenkeuze aangereikt.

1. Theoretisch kader

Beleidsinstrumenten kunnen worden gedefinieerd als functionele middelen of methoden die worden ingezet om beleidsproblemen op te lossen door beleidsdoelstellingen om te zetten in specifieke beleidsinitiatieven (Hoogerwerf, 1989; Fobé en Brans, 2013).

Volgens de typologie van Hood (1984) wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen vier types van beleidsinstrumenten:

- **Nodality** (communicatieve beleidsinstrumenten): beleidsinstrumenten gericht op het sturen van gedrag door te communiceren en informatie te verstrekken (bvb. informatiecampagnes, sensibilisering).
- **Authority** (juridische beleidsinstrumenten): beleidsinstrumenten gericht op het sturen van gedrag via het opleggen van wettelijke bepalingen (bvb. regels, geboden, verboden, overeenkomsten)
- **Treasure** (financiële beleidsinstrumenten): beleidsinstrumenten gericht op het stimuleren of ontraden van gedrag door gebruik te maken van geldelijke stimuli (bvb. subsidies, accijnzen, BTW).
- **Organisation** (organisationale beleidsinstrumenten): beleidsinstrumenten waarbij de overheid direct zelf optreedt om bepaald gedrag te beïnvloeden (bvb. opvang voorzien, onderhoudswerken uitvoeren) (Hood, 1984).

Het begrip ex ante beleidsevaluatie moet in de context van dit rapport ruimer wordt opgevat dan formele vormen van beleidsevaluatie (bvb. SWOT-analyse, multicriteria-analyse, etc.). In praktijk vloeien beleidsinstrumentenkeuzes namelijk ook vaak voort uit informele ex ante beleidsevaluatie. Informele ex ante beleidsevaluaties komen niet tot conclusies en beslissingen op basis van systematische of objectieve analyse, maar op basis van praktijkervaringen, ruwe inschattingen en logische veronderstellingen (De Peuter e.a., 2007). Deze informele ex ante beleidsevaluatie neemt in praktijk vaak de vorm aan van een onderhandelingsproces tussen de betrokken actoren (vnl. het kabinet, de beleidsvoorbereidende administratie en belangenorganisaties).

2) Onderzoeksopzet en -methode

De volgende **onderzoeksvragen** worden in dit rapport beantwoord:

- 1) Wat is de rol van ex ante evaluatie bij de beleidsinstrumentenkeuze? (fundamentele vraagstelling)
- 2) Hoe kan deze rol beter worden ingevuld teneinde de beleidsinstrumentenkeuze te optimaliseren? (praktijkgerichte vraagstelling)

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden werden 16 specifieke besluiten en decreten uit vier Vlaamse beleidsdomeinen (WSE, RWO, LNE en WVG) onderzocht. Dit gebeurde via een analyse van beleidsdocumenten en via semi-gestructureerde interviews die werden afgenomen met 56

vertegenwoordigers van Vlaamse departementen, agentschappen, kabinetten en belangenorganisaties. De interviews worden geanalyseerd met behulp van systematische codering via het softwareprogramma NVivo. Voor het beleidsdomein RWO werden de volgende beleidsinitiatieven onderzocht:

- Het BVR m.b.t. de subsidie voor de digitalisering van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag
- Het decreet m.b.t. het varend erfgoed
- Het BVR m.b.t. de sociale verhuurkantoren
- Het BVR m.b.t. het Vlaams Huurgarantiefonds

3) Bevindingen voor het beleidsdomein RWO

- De voornaamste **beslissingscriteria** op basis waarvan in de onderzochte cases uit het beleidsdomein RWO werd gekozen voor een beleidsinstrument of -alternatief zijn: de tegemoetkoming aan de beleidsdoelstellingen van het kabinet, het draagvlak bij belangenorganisaties, de administratieve haalbaarheid en de kostprijs.
- Zoals ook het geval is in de andere beleidsdomeinen, werd ook in het beleidsdomein RWO over verschillende aspecten gereflecteerd tijdens de **ex ante beleidsevaluatie**: aspecten met betrekking tot de implementatie van het beleidsinstrument, de doelgroep, informatie en kennis, governance en coördinatie, de beleidsdoelen, de rol van de overheid en de algemene kenmerken van de

beleidsinstrumenten. De aandacht voor de implementatie van het beleid is ook in de onderzochte cases uit het beleidsdomein RWO relatief sterker. Inzake governance en coördinatie werd in het beleidsdomein RWO opvallend weinig stilgestaan bij de mate waarin Europese bepalingen de beleidsmogelijkheden op Vlaams niveau bepalen en beperken.

- De meeste respondenten uit het beleidsdomein LNE ervoeren voldoende **tijd** om een grondige ex ante beleidsevaluatie en beleidsinstrumentenkeuze te kunnen maken. Anderzijds werd er wel op gewezen dat tijdsdruk de tijd voor grondig onderzoek en overleg inperkt.
- Wat betreft de **beschikbaarheid van gegevens** valt het op dat vooral respondenten in de twee onderzochte cases uit het beleidsveld Wonen wezen op een gebrek aan van overheidswege verzamelde gegevens om beleidsinitiatieven voor te bereiden. In deze cases wordt ook sterker gesteund op gegevens verkregen via belangenorganisaties.
- Om de **impact op de doelgroep** in te schatten, steunde de beleidsvoorbereidende administratie voornamelijk op overleg met belangenorganisaties eerder dan op verzamelde gegevens. Formele analyses hadden voornamelijk betrekking op de administratieve en de financiële impact op de doelgroep en de overheid. Financiële simulaties worden voornamelijk ingezet om de budgettaire

ruimte te bepalen en de hoogte van de subsidies aan de doelgroep in te schatten, niet zozeer om een keuze tussen beleidsalternatieven te maken.

- Er werd weinig gebruik gemaakt van formele **ex post beleidsevaluaties** van het vroegere beleid. Enkel in één onderzochte case werd binnen de administratie een SWOT-analyse uitgevoerd. In de twee andere cases gebeurde deze ex post evaluatie van de bestaande situatie informeel via overleg met betrokken actoren. In geen enkele case uit het beleidsdomein RWO werd een ex post evaluatie van het nieuwe beleidsinitiatief opgenomen in de regelgeving, hoewel er wel ex post evaluaties gepland worden in de toekomst.
- Over de **impact van het beleid op de bredere maatschappij en op langere termijn** wordt zelden gereflecteerd tijdens de ex ante evaluatie. Dit zou te moeilijk en te complex zijn om op voorhand in te kunnen schatten.
- Er bestaat een relatief intensieve betrokkenheid van **belangenorganisaties** bij de totstandkoming van het beleidsinitiatief. De betrokkenheid van belangenorganisaties werd net zoals in andere beleidsdomeinen door de respondenten gewaardeerd omwille van de creatie van draagvlak en het bieden van inzicht in de beleidspraktijk. Anderzijds zouden belangenorganisaties soms te weinig oog hebben voor het algemeen belang en doen hun

beleidsaanbevelingen afbreuk aan de coherentie en de consistentie van het beleidsinitiatief.

- De afstemming met andere **beleidsdomeinen** verschilde nogal sterk per case. Bij sommige cases uit het beleidsdomein RWO werd intensief afgetoetst met andere beleidsdomeinen, bij andere cases gebeurde dit helemaal niet.
- Inzake **supranationale bepalingen** viel het op dat geen enkele van de onderzochte cases in het beleidsdomein RWO - in tegenstelling tot andere beleidsdomeinen - een sterke invloed of beperking ervoeren van Europese regelgeving op de keuze van beleidsinstrumenten. Vermoedelijk speelt de beperkte invloed van Europese regelgeving op de materie van het beleidsdomein hier een rol.
- De **RIA** werd ook in het beleidsdomein RWO gewoonlijk pas opgesteld in de latere fasen van de beleidsvoorbereiding. De RIA had daarom ook in dit beleidsdomein zelden een invloed op de beleidsinstrumentenkeuze.

Inleiding

Dit rapport kadert in het project ‘Ex ante beleidsevaluatie voor een effectieve en efficiënte beleidsinstrumentenkeuze’ dat werd uitgevoerd door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid. De studie heeft de bedoeling om na te gaan hoe ex ante beleidsevaluatie de keuze van beleidsinstrumenten bepaalt en hoe dit proces kan verbeterd worden. We proberen na te gaan op basis van welke overwegingen, analyses en criteria gekozen wordt voor specifieke beleidsinstrumenten en -alternatieven.

Om een antwoord te vinden op de vraag hoe de ex ante beleidsevaluatie en de beleidsinstrumentenkeuze in praktijk verloopt werden 16 specifieke besluiten en decreten uit vier Vlaamse beleidsdomeinen (WSE, RWO, LNE en WVG) onderzocht. Hiertoe worden beleidsdocumenten geanalyseerd en werden interviews afgenomen met 56 vertegenwoordigers van Vlaamse departementen, agentschappen, kabinetten en belangenorganisaties. De interviews worden geanalyseerd aan de hand van systematische codering met behulp van het softwareprogramma NVivo. Kladversies van de rapportering van de cases werden doorgestuurd naar de geïnterviewde respondenten voor feedback. In dit rapport worden de vier onderzochte beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) besproken. Het betreft de volgende cases:

- Het BVR m.b.t. de subsidie voor de digitalisering van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag

- Het decreet m.b.t. het varend erfgoed
- Het BVR m.b.t. de sociale verhuurkantoren
- Het BVR m.b.t. het Vlaams Huurgarantiefonds

Dit rapport is voornamelijk beschrijvend van aard. Hieronder vindt u voor elk van de bovengenoemde cases een overzicht van de voornaamste resultaten en bevindingen van de analyse. Voor elke case wordt eerst een omschrijving gegeven van de regelgeving en de belangrijkste wijzigingen die eraan werden aangebracht. Daarna wordt voor de keuze van elk beleidsinstrument- en alternatief besproken op basis van welke criteria en overwegingen hiervoor gekozen werd. De belangrijkste beslissingscriteria worden vervolgens nog eens kort besproken voor de hele case. Ten slotte geven we een overzicht van de verschillende aspecten die tijdens de totstandkoming van de regelgeving in beschouwing werden genomen. Na de bespreking van de cases volgt per beleidsdomein een overzicht van een aantal algemene moeilijkheden en beperkingen die ervaren werden bij de totstandkoming van het besluit en volgt een algemene conclusie voor alle cases uit het beleidsdomein.

In het rapport ‘Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: conclusies en pistes voor optimalisatie’ worden de begrippen ‘beleidsinstrumenten’ en ‘ex ante beleidsevaluatie’ nader verklaard, worden de onderzoeksvragen van de studie beantwoord en zullen pistes voor de verbetering van de ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze worden aangereikt.

1. Besluit subsidie digitalisering stedenbouwkundige vergunningsaanvraag

Betreft de totstandkoming van: het *Besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 tot vaststelling van de regels betreffende een eenmalige subsidie aan de gemeenten in het kader van het digitaliseren van het ruimtelijke vergunningenbeleid* (BS 8 mei 2014).

> 1.1. Omschrijving

Met het besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 houdende de digitalisering van het ruimtelijke vergunningenbeleid werd de mogelijkheid gecreëerd voor lokale besturen om de aanvraag, behandeling en bekendmaking van de stedenbouwkundige vergunning volledig digitaal te laten verlopen. Voor lokale besturen vereist dit digitaal werken een investering om de infrastructuur en software aan te passen. Gemeenten kunnen hiervoor een eenmalige subsidie aanvragen.

In onderstaande tabel een overzicht van de voornaamste wijzigingen in het besluit:

Tabel 1 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de subsidie voor de digitalisering van de stedenbouwkundige vergunning

	Voor	Na
Subsidie	-geen subsidie	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeenten met minder dan 200 aanvragen en meldingen (in het voorgaande jaar) hebben recht op een bedrag van 7 500 euro. - Gemeenten die tussen de 200 en 500 aanvragen en meldingen (in het voorgaande jaar) kregen, hebben recht op een subsidie van 10 000 euro. - Gemeenten die meer dan 500 aanvragen en meldingen (in het voorgaande jaar) kregen, hebben recht op een subsidie van 12 500 euro. - De subsidie wordt ten vroegste een maand voor toetreding toegekend.

Aanvraagprocedure	-n.v.t.	De aanvraag kan gebeuren per brief of mail en bevat de volgende gegevens: - de gewenste startdatum van toetreding; - het totale aantal aanvragen en meldingen voor het laatste volledige kalenderjaar en de datum waarop de geactualiseerde bijwerking van het vergunningenregister werd bezorgd - een collegebeslissing waarbij het college zich engageert om te starten ¹

(Vlaamse overheid, 08.05.2015; Respondent T, 13.11.2014)

¹ Staat niet vermeld in het besluit, maar werd vermeld door de geïnterviewde respondent (TRespondent T, 13.11.2014).

> 1.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 1.2.1 een chronologisch overzicht geboden worden van het totstandkomingsproces van het BVR. Vervolgens wordt onder titel 1.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 1.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

> 1.2.1. *Totstandkomingsproces*

Meerdere factoren lagen aan de oorzaak van de beslissing van de Vlaamse regering om de subsidie voor de digitalisering van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in te voeren². In 2011 werd vanuit het **Vlaams parlement** reeds de **vraag** gesteld aan de minister van ruimtelijke ordening of er financiële steun kon worden voorzien aan de gemeenten om de geplande digitalisering door te voeren (Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend

² De digitale afhandeling heeft betrekking op: de administratieve procedure in eerste aanleg voor stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen of verkavelingswijzigingen en de administratieve beroepsprocedure tegen beslissingen over deze vergunningen; de procedure voor de toekenning van stedenbouwkundige attesten; de procedure voor de toekenning van en de administratieve beroepsprocedure tegen de planologische attesten; de meldingen; de procedure voor behandeling van aanvragen tot opname van een constructie als vergund geacht in het vergunningenregister (Vlaamse overheid, 15.05.2014).

Erfgoed, 18.05.2011; Respondent T, 13.11.2014). Ook **vanuit de administratie** van het departement RWO werd de voorkeur geuit om een financiële stimulans in te voeren om de lokale besturen te overtuigen in het systeem van de digitale stedenbouwkundige vergunning te stappen. Voor de administratie kon deze digitalisering leiden tot een goedkopere verwerking van dossiers. Het paste ook binnen een aan de gang zijnde herwerking van de subsidiecircuits in het departement. De lokale besturen gaven eveneens aan nood te hebben aan financiële middelen om de digitalisering door te kunnen voeren (Respondent T, 13.11.2014).

De totstandkoming van het besluit gebeurde voornamelijk **op administratief niveau** binnen het departement RWO. Een groep van 4 à 5 beleidsmedewerkers en begrotingsspecialisten werkten eerst een **nota** en vervolgens het **ontwerpbesluit** uit. Zij kwamen ongeveer drie keer samen om het besluit te bespreken en correspondeerden voor het overige voornamelijk via e-mail. Eén iemand bereidde de nota's en de ontwerpbesluiten voor en stuurde deze vervolgens naar de andere betrokkenen binnen de administratie. Wanneer deze tot een akkoord kwamen werden de nota's en ontwerpbesluiten naar het **kabinet** gestuurd. Er werd ook afgetoetst met een **werkgroep lokale besturen** waarin enkele vertegenwoordigers van diverse gemeentebesturen (een 12 à 14-tal) feedback konden geven op de voorstellen. Zij verschaften aan het departement een indicatie van de kostprijs van bepaalde aspecten van deze digitalisering voor de lokale besturen (Respondent T, 13.11.2014).

> 1.2.2. *Keuze beleidsalternatieven- en instrumenten*

- Alternatieve beleidsinstrumenten

In deze case werd gekozen voor een financiële stimulans of subsidie (financieel beleidsinstrument) als beleidsinstrument om gemeenten aan te zetten om werk te maken van een digitalisering van de stedenbouwkundige aanvraag. Vanuit de lokale besturen en het Vlaams parlement werd reeds van in het begin de voorkeur geuit voor een **subsidie** als instrument om de digitalisering van de aanvraag te stimuleren. Een eventuele alternatieve piste die in een vroege conceptuele fase nog overwogen werd bestond er in om van een **digitale aanvraag een recht voor de burger** te maken³ (juridisch beleidsinstrument). Dit zou eventueel kunnen impliceren dat de lokale besturen gedwongen worden om het aanvraagproces te digitaliseren, waardoor een **financiële stimulans onnodig** zou zijn. Echter, de uitrol van de digitalisering zou te veel tijd in beslag nemen voor gemeenten, wat deze piste voor gemeentebesturen **in praktijk onhaalbaar** maakt. Er werd gebruik gemaakt van informatiesessies (**communicatieve beleidsinstrumenten**) om de regelgeving bekend te maken bij de lokale besturen (Respondent T, 13.11.2014).

³ De uiteindelijke bedoeling is dan ook om een digitale aanvraag van een omgevingsvergunning in de toekomst mogelijk te maken (TRespondent T, 13.11.2014).

-Subsidie

In een vroege fase van de totstandkoming werd binnen de administratie nog overwogen om met een fixbedrag te werken: eenzelfde subsidiebedrag voor alle lokale besturen. Echter, aangezien de financiële impact van de digitalisering groter is voor grotere lokale administraties, werd ervoor gekozen om aan grotere administraties een hoger subsidiebedrag aan te bieden. De hoogte van de subsidies is berekend op basis van beschikbare gegevens bij het departement RWO en bevragingen van lokale besturen over **de kost van de digitalisering**. In praktijk verschillen de kosten per gemeente sterk omdat de kwaliteit en aanwezigheid van bepaalde infrastructuur en software niet in elke gemeente gelijkaardig is. Er werd ook rekening gehouden met de **beschikbare budgetten**: de subsidies dekken in praktijk de kosten vaak niet volledig. Een te hoog subsidiebedrag zou betekenen dat minder lokale besturen op korte termijn aanspraak zouden kunnen maken op een subsidie (Respondent T, 13.11.2014).

Ten laatste een maand na toekenning van de subsidie moeten de lokale besturen toetreden tot het omgevingsloket (digitaal loket dat toegang geeft tot het uitwisselingsplatform voor de digitale uitwisseling van aanvraagdossiers). Vanaf dat moment kunnen burgers een digitale aanvraag indienen. Het lokale bestuur is dan verplicht deze aanvraag te aanvaarden en te verwerken. Deze vereiste werd opgenomen om te **vermijden dat lokale besturen de subsidie niet snel genoeg zouden aanwenden** en zo het digitaliseringsproces zouden vertragen (Respondent T, 13.11.2014).

-Aanvraagprocedure

De aanvraag kan via mail gebeuren en het aantal gevraagde gegevens is miniem. Het departement wilde de aanvraagprocedure **zo eenvoudig mogelijk** maken voor zowel zichzelf als voor de lokale besturen (Respondent T, 13.11.2014).

> 1.2.3. Beslissingscriteria

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

- **Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen:** De minister van ruimtelijke ordening en het departement RWO hoopten via de subsidie een stimulans te creëren voor een snellere digitalisering van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag. Dit moest ook zorgen voor een goedkopere aanvraagprocedure voor lokale besturen (Respondent T, 13.11.2014).
- **Draagvlak bij belangenorganisaties:** Hoewel de betrokkenheid van de lokale besturen bij de totstandkoming van het besluit miniem was, waren zij wel vragende partij voor een subsidie om de digitalisering van de stedenbouwkundige

vergunningsaanvraag te bekostigen (Respondent T, 13.11.2014).

- **Kostprijs:** Bij de bepaling van de hoogte van de subsidie werd rekening gehouden met de beschikbare budgetten en niet enkel met het nodige kost van de investering voor de digitalisering (Respondent T, 13.11.2014).

- **Negatieve gevolgen voor doelgroep:** Er werd niet gekozen om elk lokaal bestuur eenzelfde subsidiebedrag te geven omdat dit negatieve consequenties zou hebben voor grotere lokale besturen van wie een grotere investering wordt verwacht (Respondent T, 13.11.2014). Merk op dat het aspect 'negatieve gevolgen voor de doelgroep' vaak in rekening wordt gebracht om draagvlak te creëren bij belangenorganisaties. Aangezien belangenorganisaties hier niet sterk betrokken waren, hield de administratie op eigen initiatief rekening met de gevolgen voor de doelgroep.

- **Haalbaarheid van de uitvoering:** Er werd gekozen voor een simpele aanvraagprocedure om de uitvoering van het besluit voor zowel de lokale besturen als de Vlaamse administratie te vergemakkelijken (Respondent T, 13.11.2014).

- **Economische context:** Vele gemeenten beschikten over krappe budgetten en konden moeilijk aan kredieten geraken. Dit versterkte de nood aan een

subsidie voor de gemeenten om de digitalisering te kunnen doorvoeren (Respondent T, 13.11.2014).

Draagvlak binnen de regering en het Europees kader, eenvormigheid, onderzoeksresultaten en het advies van de Raad van State of Inspectie van Financiën werden niet vermeld als bepalende criteria.

> 1.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten waarover tijdens de totstandkoming van het besluit over de subsidiëring van de digitalisering van de bouwvraag werd gereflecteerd.

Tabel 2.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

Binnen het departement RWO werd becijferd wat het totaalbedrag zou zijn in geval alle lokale besturen een subsidie zouden aanvragen. Op basis hiervan werd berekend over welke tijdsperiode de subsidiëring van lokale besturen zou moeten gespreid worden rekening houdend met de beschikbare **budgetten**. Om een snelle digitalisering te realiseren werd ervoor gekozen om de subsidiebedragen niet te hoog te leggen. Dit heeft tot gevolg dat binnen dezelfde budgettaire ruimte een hoger aantal lokale besturen kan worden gesubsidieerd (Respondent T, 13.11.2014).

Wat betreft de **invoeringstermijn** werd opgenomen in het besluit dat gemeentebesturen ten laatste een maand nadat ze de subsidie hebben ontvangen moeten toetreden tot het digitale omgevingsloket. Het departement RWO koos hiervoor omdat zij wilden vermijden dat een snelle digitalisering zou

uitblijven. Bij de bepaling van de **toetredingsvoorwaarden** koos het departement ervoor om deze voorwaarden zo eenvoudig mogelijk te houden. Dit had tot doel het toetredingsproces zowel voor het departement als voor de lokale besturen te vergemakkelijken. Inzake **communicatie** worden verschillende informatiesessies georganiseerd met als doel om lokale besturen te informeren over het subsidiebesluit alsook over de digitalisering van de stedenbouwkundige vergunning zelf. Het departement geeft op eigen initiatief demonstraties en toelichtingen naar de lokale besturen, begeleidt een lokaal bestuur aan de hand van enkele testdossiers wanneer deze instapt, en verschaft toelichting aan lokale besturen op bijvoorbeeld de VVSG-studiedag (Respondent T, 13.11.2014).

Controle en monitoring gebeurt door het departement op twee manieren. Enerzijds moet een lokaal bestuur het totale aantal aanvragen en meldingen voor het laatste volledige jaar uit het vergunningenregister overmaken aan het departement. Op basis van deze gegevens wordt het subsidiebedrag bepaald. Het departement maakt ten laatste een maand na uitbetaling van de subsidie de toegang tot het omgevingsloket voor de gemeente en haar inwoners mogelijk. Op die manier wordt controle uitgeoefend: er wordt druk gelegd op de lokale besturen om op tijd klaar te zijn met de transitie naar digitalisering. Inzake **databasebeheer** moesten er voor het specifieke subsidiebesluit geen nieuwe regelingen worden getroffen (Respondent T, 13.11.2014).

Tabel 2.2 - Doelgroepenkenmerken

doelgroepenkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

De keuze om van in het begin van de digitale aanvraag een recht voor de burger te maken werd afgewezen omwille van **weerstand** bij de lokale besturen en de VVSG. Zij stelden dat dit in praktijk niet mogelijk is omdat de software en de infrastructuur eerst moet worden aangepast, wat tijd vraagt. De subsidie werd ook ingesteld om de haalbaarheid van de digitalisering te versterken: het moest de lokale besturen overhalen om van deze digitalisering werk te maken. **Toegang** tot de subsidie is afhankelijk gemaakt van de verplichting om binnen de maand toe te treden tot het omgevingsloket. De hoogte van de subsidie is aangepast aan de grootte van de investering die een lokaal bestuur moet doen om de overgang te maken naar een digitale stedenbouwkundige vergunningsaanvraag (voor grotere gemeenten is de kost - en dus ook de subsidie - hoger) (Respondent T, 13.11.2014).

Verschillen in **kostprijs** voor verschillende lokale besturen werden dus in rekening gebracht. De **afhankelijkheid van het instrument** speelde een rol bij de totstandkoming van het besluit in die zin dat de Vlaamse regering besliste om de

subsidie in te voeren rekening houdend met de context van schaarse gemeentebudgetten waarin gemeenten sterker afhankelijk zijn van deze subsidie om de transitie naar digitalisering te kunnen bekostigen. Naar **rechtszekerheid** werd niet verwezen in de interviews (Respondent T, 13.11.2014).

Tabel 2.3 – Informatie en kennisvoorziening

informatie en kennisvoorziening	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

Er werd gebruik gemaakt van data waarover het departement beschikte alsook van **data** aangeleverd door de lokale besturen. Het betreft data om in te schatten wat de kostprijs zou zijn van de overhead die voor lokale besturen gecreëerd wordt als gevolg van de digitalisering van de stedenbouwkundige aanvraag (bvb. de prijs van bepaalde nodige infrastructuur en software). Naar **buitenlandse**

voorbeelden, eigen ervaringen en bestaande ex post evaluaties werd niet verwezen (Respondent T, 13.11.2014).

Tabel 2.4 – Governance en coördinatie

governance en coördinatie	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Wat betreft de relatie met andere beleidsniveaus was er een werkgroep met lokale besturen die zich engageerde om de vergunningsaanvraag te digitaliseren. Deze werkgroep is geconsulteerd geweest bij de totstandkoming van het besluit. De kosten voor bepaalde software- en infrastructuurinvesteringen nodig voor de berekening van de subsidie werden bij hen afgetoetst. Voor het specifieke subsidiebesluit werden **andere beleidsdomeinen** niet betrokken en er zou ook geen sprake zijn van **Europese beperkingen**. De relatie met **andere beleidsinstrumenten** was geen aandachtspunt bij de totstandkoming van het besluit (Respondent T, 13.11.2014).

Tabel 2.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

Om de **effectiviteit van het instrument** te garanderen werd ingeschreven in het besluit dat de aansluiting bij het omgevingsloket ten laatste een maand na de toekenning van de subsidie moest gebeuren. Anders zou het behalen van de doelstelling - een snelle digitalisering van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag - in het gedrang kunnen komen. De **succesfactoren** voor het bereiken van beleidsdoelen werden niet in kaart gebracht (Respondent T, 13.11.2014).

Tabel 2.6 – Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

De subsidie komt tegemoet aan een **maatschappelijke vraag of nood** van lokale besturen om in een context van krappe gemeentebudgetten financiering te kunnen ontvangen om de digitalisering van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag te kunnen bekostigen. De **kost** van de subsidie werd bovendien afgewogen tegenover de **baat**: de digitalisering maakt het mogelijk om de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag goedkoper te doen verlopen. **Staatssteun vermijden, marktfalen corrigeren** en de keuze tussen een **directe of indirecte tussenkomst** naar de doelgroep werden bij deze case niet in overweging genomen (Respondent T, 13.11.2014).

Tabel 2.7 – Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
Flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
Toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Informatiesessies voor lokale besturen en steun aan lokale besturen die instappen in de digitalisering zijn **ondersteunende instrumenten** die gehanteerd werden om de uitrol van het besluit te ondersteunen. De eenvoudige aanvraagprocedure moest zorgen voor een **toegankelijke** subsidie voor de gemeenten. Er is overwogen geweest om een recht voor de burger op een digitale vergunningsaanvraag in te schrijven. Dit zou impliceren dat alle gemeenten op korte termijn verplicht zouden kunnen worden om werk te maken van deze digitalisering. In plaats van deze verplichting is echter gekozen voor een financiële stimulans. Desondanks is er wel een vorm van **dwang** ingeschreven in het besluit. Om een snelle digitalisering te kunnen bewerkstelligen moeten lokale besturen ten laatste een maand na het ontvangen van de subsidie toetreden tot het digitale omgevingsloket. De **flexibiliteit** en het **vernieuwend karakter** van het

beleidsinstrument lijken geen aandachtspunten te zijn geweest (Respondent T, 13.11.2014).

2. Decreet varend erfgoed

Betreft de totstandkoming van: het *Decreet van 9 mei 2014 houdende wijziging van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed en het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang* (BS 4 september 2014)⁴.

> 2.1. Omschrijving

Het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed was het eerste decreet waarin een bescherming van het varend erfgoed werd voorzien. Sindsdien werden geregeld voorstellen tot herziening van de regelgeving opgeworpen door belangenorganisaties (Watererfgoed Vlaanderen en de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen (KCML), afdeling Varend Erfgoed). Op basis van deze voorstellen besloot de minister van Onroerend erfgoed om het decreet te wijzigen.

Hieronder een overzicht van de voornaamste wijzigingen:

⁴ Op het moment dat de interviews voor deze case werden afgenomen was het decreet varend erfgoed reeds in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd, maar was het uitvoeringsbesluit nog in wording. Onze beschrijving focust zijn bijgevolg op de totstandkoming van de bepalingen in het decreet, die ook meer dan de bepalingen in het uitvoeringsbesluit als beleidsinstrumentenkeuzes kunnen worden omschreven.

Tabel 3 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. het varend erfgoed

	Voor	Na
Definitie	-Geen eenduidige definitie van “varend erfgoed” ⁵ .	-Het varend erfgoed moet kunnen in de vaart worden drijvend gemaakt of in de vaart worden gebracht. Bij een definitieve bestemming op het land valt nautisch erfgoed buiten het toepassingsveld van het decreet.
Inventaris	-De inventaris van varende erfgoedstukken is niet decretaal	-Decretale verankering van de inventaris voor een potentiële

⁵ In het decreet werden alle vaartuigen als “varend erfgoed” beschouwd (bvb. ook met vaste bestemming op het vasteland), terwijl in het uitvoeringsbesluit enkel vaartuigen die effectief varen of op korte termijn in de vaart zullen gebracht worden tot het varend erfgoed werden gerekend. Deze vage definiëring zorgde voor een overlap met het toepassingsgebied van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang in Vlaanderen (Topstukkendecreet) en het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (Monumentendecreet, later geïntegreerd in het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (Onroerenderfgoeddecreet)) (Vlaamse overheid, 2013).

	verankerd en brengt geen rechtsgevolgen met zich mee.	toekomstige toekenning van voordelen of uitzonderingen. Er worden echter (nog) geen rechtsgevolgen gekoppeld aan de inventaris.
Premies	<p>-Een premie voor het uitvoeren van een specifiek beheersprogramma kan aangevraagd worden. De eigenaar maakt een beheersprogramma op, deze wordt vervolgens goedgekeurd door de minister en daarna omgezet in een beheersovereenkomst met het agentschap Onroerend Erfgoed.</p> <p>-Vaak geen subsidiëring van kleinere onderhoudswerken (in principe is dit via de opmaak van</p>	<p>-De opmaak van de beheersovereenkomst wordt geschrapt.</p> <p>-Voor kleinere en meer recurrente werken uit een specifieke lijst kunnen premies worden aangevraagd zonder dat een beheersprogramma moet worden opgemaakt.</p>

	een beheersprogramma wel mogelijk, maar dit gebeurt niet omwille van de zware procedure)	
Rechtsgevolgen	-Er zijn geen rechtsgevolgen gekoppeld aan beschermde vaartuigen, uitgezonderd wanneer het vaartuig via een beheersprogramma wordt gefinancierd door overheidsmiddelen.	-Toelatingsplicht voor het buiten Vlaanderen brengen van beschermde vaartuigen. -Meldingsplicht voor het uitvoeren van werken of handelingen aan beschermde vaartuigen
Handhaving	-Bevoegde ambtenaren hebben toegang tot beschermde vaartuigen, maar kunnen geen actie ondernemen bij onregelmatigheden.	-Het handhavingsluik van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het Onroerend Erfgoed wordt gebruikt als kaderdecreet voor het Varenderfgoeddecreet

(Vlaamse overheid, 2013; Vlaamse overheid, 04.09.2014; Respondent U, 24.03.2015; Respondent U, 25.09.2015)

> 2.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 2.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het decreet. Vervolgens wordt onder titel 2.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 2.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

> 2.2.1. *Totstandkomingsproces*

Zowel vanuit Watererfgoed Vlaanderen als vanuit de KCML afdeling Varend Erfgoed werden **sinds de invoering** van het Varend Erfgoeddecreet in 2002 **voorstellen voor verandering** van deze regelgeving aangebracht (Respondent U, 24.03.2015). In zijn **beleidsbrief voor 2012** gaf de minister van Onroerend Erfgoed de opdracht aan het agentschap Onroerend Erfgoed om het Varend Erfgoeddecreet aan te passen (Bourgeois, 2011). In 2012 voerde het agentschap Onroerend erfgoed reeds enkele **voorbereidende gesprekken** met de KCML afdeling Varend Erfgoed, met het departement Mobiliteit en Openbare Werken en met het agentschap Kunsten en Erfgoed van het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media (Respondent U, 24.03.2015; Respondent V, 11.06.2015).

Op basis hiervan en op basis van een voorontwerp van decreet opgemaakt door de voorzitter van Watererfgoed Vlaanderen werd een **discussienota** opgemaakt door het agentschap Onroerend Erfgoed. Over deze discussienota werden **adviezen** ingewonnen bij de KCML Varend Erfgoed, het departement Mobiliteit en Openbare Werken, het agentschap Kunsten en Erfgoed en een gezamenlijk advies van de strategische adviesraden SARO en SARC. Vervolgens werd de discussienota **publiek gemaakt** op de website van het agentschap Onroerend Erfgoed zodat particulieren er op konden reageren. Vier particulieren reageerden hierop (Respondent U, 11.06.2015; Vlaamse overheid, 2013; Bourgeois, 2012). Al deze adviezen werden meegenomen in de wijziging van het Varend erfgoeddecreet.

> 2.2.2. *Keuze beleidsalternatieven en instrumenten*

-Alternatieve beleidsinstrumenten

Het Varend erfgoeddecreet bevat enkele nieuwe **juridische instrumenten** (de toelatingsplicht voor het buiten Vlaanderen brengen van beschermde vaartuigen en de meldingsplicht voor het aanbrengen van werken), **financiële instrumenten** (de premie voor het uitvoeren van kleinere werken) en **communicatieve instrumenten** (een herkenningsteken voor varend erfgoed). De totstandkoming van het decreet is dus moeilijk te omschrijven als een proces waarbij een eenduidige beleidsinstrumentenkeuze moest worden gemaakt.

Toch werden enkele zeer ingrijpende alternatieve beleidspistes overwogen in de vroege fasen van de totstandkoming van het decreet. Zo werd in de beleidsnota van de minister van Onroerend Erfgoed het idee geopperd om het **Varenderfgoeddecreet uit te breiden** naar alle mobiele vormen van erfgoed. Hiervoor zou afstemming met het Topstukkendecreet nodig zijn aangezien hieronder reeds enkele andere vormen van mobiel erfgoed waren opgenomen (Bourgeois, 2009). Alternatief zou het **Varenderfgoeddecreet kunnen worden afgeschaft** en het varend erfgoed worden opgenomen in het Topstukkendecreet. Er is desondanks toch gekozen om het Varenderfgoeddecreet te behouden en te vernieuwen aangezien de **objecten die beschermd worden in het Topstukkendecreet vaak van een veel exclusievere aard** zijn, waardoor het varend erfgoed hier moeilijk kon worden ingepast. De opname van varend erfgoed in het Topstukkendecreet zou kunnen betekenen dat een aantal beschermde vaartuigen hun bescherming zouden verliezen (Respondent U, 24.03.2015).

-Definitie

Hoewel het definiëren van het begrip “varend erfgoed” niet echt beschouwd kan worden als een beleidsinstrumentenkeuze, was dit wel een aspect waar tijdens de totstandkoming van het decreet uitvoerig bij werd stilgestaan. Daarom bespreken we dit hieronder kort. Aangezien de definitie van het begrip “varend erfgoed” in de vroegere regelgeving weinig eenduidig was, moest dit begrip in het nieuwe decreet duidelijker worden afgebakend. De KCML en Watererfgoed Vlaanderen waren er aanvankelijk

voorzitter van om ook varende erfgoedstukken met een vaste bestemming op het land op te nemen in de definitie (Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, 2012; Respondent U, 24.03.2015)⁶. De **minister koos** er echter voor om een engere definitie te hanteren en erfgoedstukken met een vaste bestemming op het land niet als “varend erfgoed” te beschouwen. Deze keuze werd ingegeven door de **doelstelling** om het in de vaart brengen van varend erfgoed aan te moedigen, alsook door de keuze om onroerend erfgoed zoveel mogelijk **onder te brengen onder het nieuwe Onroerenderfgoeddecreet**, vermits dit decreet bedoeld is als meer generieke regelgeving met een breed toepassingsgebied (Respondent U, 24.03.2015).

-Inventaris

In het verleden was er reeds een informele wetenschappelijke inventaris van het varend erfgoed beschikbaar, zonder dat hier een decretale basis voor bestond. Deze inventaris werd uitgewerkt door het agentschap Onroerend Erfgoed (Vlaamse overheid, 2013). De basis hiervoor werd gelegd door de KCML (Respondent V, 11.06.2015). Deze inventaris werd decretaal verankerd om twee redenen. Ten eerste waren de **belangenorganisaties (KCML en Watererfgoed Vlaanderen) vragende partij voor een formele erkenning** van het geïnventariseerd varend erfgoed (Agentschap Onroerend

⁶ Dit staat onder meer te lezen in het advies van de KCML (KCML, 2012). Een vertegenwoordiger van de KCML sprak dit tegen en stelde dat zij wel voorzitter waren om de definitie te beperken tot erfgoedstukken die kunnen varen of mits enkele aanpassingen in de vaart kunnen worden gebracht (Respondent V, 11.06.2015).

Erfgoed, 2013b; Respondent V, 11.06.2015; Respondent U, 24.03.2015). Ten tweede wilde de minister de regelgeving in de mate van het mogelijke **in overeenstemming brengen met het Onroerenderfgoeddecreet**, waar wel een decretale basis voor de inventaris is ingeschreven (Vlaamse overheid, 2013; Respondent U, 24.03.2015).

-Premies

De beslissing om het premiesysteem aan te passen met de bedoeling om de premieaanvraag toegankelijker te maken kwam er als gevolg van negatieve **praktijkervaringen**. Zowel via contact met **eigenaars** in bijvoorbeeld de KCML als **via ambtenaren** binnen het agentschap Onroerend Erfgoed die in contact stonden met de eigenaars was geweten dat de procedure om een beheerspremie aan te vragen zeer complex was, waardoor het aantal aanvragen ook beperkt bleef. Het opmaken van een beheersprogramma verliep moeizaam en vereiste veel ondersteuning door het agentschap. De doelgroep bestond voornamelijk uit particuliere vrijwilligers die weinig kennis hadden van de relevante regelgeving. Dit in tegenstelling tot de doelgroep van het Onroerenderfgoeddecreet waar met architecten en professionelen gewerkt wordt die de relevante regelgeving goed kennen en die minder moeite hebben met het opmaken van een dergelijk beheersprogramma (Respondent U, 24.03.2015).

-Rechtsgevolgen

De invoering van een toelatingsplicht voor het buiten Vlaanderen brengen van varend erfgoed en een meldingsplicht voor het uitvoeren van werken werd ingevoerd **naar aanleiding van en ter compensatie voor de extra premies voor kleinere en recurrente werken**. Om een premie aan te vragen voor het uitvoeren van werken moet de eigenaar deze werken ook melden. De belangenorganisaties (KCML en Watererfgoed Vlaanderen) schaarden zich eveneens achter deze regeling. Zij vonden dat er tegenover het verkrijgen van een premie ook bepaalde voorwaarden mogen staan, zoals het melden van werken en het aanvragen van een toelating om het varend erfgoed buiten Vlaanderen te brengen. Het initiatief zou eerder uit de **administratie** zijn gekomen. Met de minder vrijblijvende aanpak van subsidieverlening probeerde het kabinet ook om het Varenderfgoeddecreet **meer in lijn te brengen met het Onroerenderfgoeddecreet** (Respondent U, 24.03.2015).

-Handhaving

Omdat uit **praktijkervaringen in het verleden** geweten was dat overtreding van de regelgeving nauwelijks kon worden bestraft, werd ervoor gekozen om het handhavingsluik - op enkele specifieke uitzonderingen na - over te nemen van het Onroerenderfgoeddecreet. De betrachting van het kabinet was ook om de regelgeving van het Varenderfgoeddecreet **meer af te stemmen op het Onroerenderfgoeddecreet** (Respondent U, 24.03.2015).

> 2.2.3. *Beslissingscriteria*

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

- **Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen:** De doelstelling van het kabinet om het in de vaart brengen van varend erfgoed aan te moedigen, maakte dat de definitie van het begrip “varend erfgoed” in het decreet werd verengd tot vaartuigen die in de vaart kunnen worden gebracht (Respondent U, 24.03.2015).
- **Draagvlak bij belangenorganisaties:** Zowel de keuze om een premiesysteem voor meer kleine en recurrente werken op te zetten, om een toelatingsplicht voor het buiten Vlaanderen brengen van vaartuigen en een meldingsplicht voor het aanbrengen van werken in te voeren, als de keuze voor het decretaal vastleggen van de inventaris zijn er gekomen op (mede-)aandrigen van de belangenorganisaties (KCML en Watererfgoed Vlaanderen) (Respondent U, 24.03.2015; Respondent V, 11.06.2015).
- **Kostprijs:** Zaken zoals een premie voor onbeschermde vaartuigen of het laten uitvoeren van de onderhoudswerken aan het varend erfgoed door de overheid zelf werden niet overwogen omdat dit financieel niet haalbaar zou zijn. Binnen het

beleidsveld onroerend erfgoed - en ook bij varend erfgoed - zouden er bovendien discussies bestaan om het premiesysteem te herdenken en andere financiële stimulansen voor het beheer van onroerend/varend erfgoed te overwegen. De bedoeling is om de budgettaire impact van het premiestelsel te beperken (Respondent U, 24.03.2015; Respondent U, 25.09.2015). Het agentschap Onroerend Erfgoed kreeg de opdracht in de beleidsnota van de minister om het financieringssysteem voor Onroerend erfgoed te onderzoeken (Bourgeois, 2009).

- **Haalbaarheid van de uitvoering:** Er werd gekozen voor een simpelere aanvraagprocedure en toekenning van premies om de uitvoering van het toekennen van de premies te vergemakkelijken voor de eigenaars (Respondent U, 24.03.2015) .

- **Eenvormigheid:** Het decretaal vastleggen van de inventaris en de opname van de toepassing van het handhavingsluik van onroerend erfgoed, alsook de invoering van de toelatingsplicht voor het buiten Vlaanderen brengen van varend erfgoed en de meldingsplicht voor het aanbrengen van werken zijn ingevoerd vanuit de doelstelling van het kabinet om het Varend erfgoeddecreet inhoudelijk af te stemmen op het Onroerend erfgoeddecreet (Respondent U, 24.03.2015).

Het draagvlak binnen de regering, de economische context, onderzoeksresultaten, de adviezen van Inspectie van Financiën of de Raad van State en het Europees kader werden niet vermeld als bepalende criteria.

> 2.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten waarover tijdens de totstandkoming van het Varend erfgoeddecreet werd gereflecteerd.

Tabel 4.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

Binnen het agentschap Onroerend Erfgoed werd geprobeerd om de impact van het premiesysteem op het **budget** op voorhand in te schatten. Deze impact op het budget werd ook in rekening gebracht bij het bepalen van de hoogte van de subsidies. Met het oog op het inperken van de budgettaire impact zou binnen het beleidsveld onroerend erfgoed ook overwogen worden om premiesystemen te vervangen door andere stimulansen, bijvoorbeeld van fiscale aard (Respondent U, 24.03.2015; Respondent U, 25.09.2015).

Controle en monitoring waren zeer prominente aandachtspunten bij de totstandkoming van het decreet. De toepassing van het handhavingsluik van het Onroerenderfgoeddecreet op het varend erfgoed, de invoering van de meldingsplicht voor onderhoudswerken en de toelatingsplicht voor het buiten Vlaanderen brengen van

varend erfgoed zijn er op gericht om de beperkte mogelijkheden tot controle en handhaving in het vorige decreet te ondervangen. Het agentschap Onroerend Erfgoed heeft bovendien plannen om bepaalde aspecten van de nieuwe regelgeving te monitoren. Dit staat echter nog niet vast. Wat betreft **communicatie** is er in het decreet een herkenningsteken (wimpel) ingeschreven voor varend erfgoedstukken die op de inventaris staan. Dit herkenningsteken kwam er op vraag van de eigenaars van varende erfgoedstukken. De erfgoedstukken op de inventaris worden ook publiek gemaakt op het internet. Het agentschap wil bovendien werk maken van het informeren van eigenaars over de nieuwe regelgeving (Respondent V, 11.06.2015; Vlaamse regering, 2014).

Ook de **implementatie en toetredingsvoorwaarden** werden in beschouwing genomen bij de totstandkoming van het decreet. Door het begrip ‘varend erfgoed’ duidelijk te (her)definiëren in het decreet, werd duidelijk gemaakt dat erfgoedstukken met een vaste bestemming op het land niet behoren tot het toepassingsgebied van het decreet. De toetredingsvoorwaarden voor het verkrijgen van een beheerspremie werden versoepeld in die zin dat het nu niet meer noodzakelijk is voor eigenaars om een beheersovereenkomst af te sluiten met het agentschap Onroerend Erfgoed. De voorwaarden voor het verkrijgen van de subsidie werden ook verstrengd via de meldingsplicht voor het uitvoeren van werken en de toelatingsplicht voor het buiten Vlaanderen brengen van varend erfgoed. Bepaalde aspecten van de implementatie en toetredingsvoorwaarden (bv. criteria voor het inventariseren van varend erfgoed of

een lijst van werkzaamheden die in aanmerking komen voor een onderhoudspremie) zijn nog verder uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit (Vlaamse overheid, 2013; Vlaamse overheid, 28.12.2015).

In de RIA wordt nog vermeld dat de kosten voor **databasebeheer** beperkt zullen zijn aangezien gelijkaardige IT-opvolgingsystemen die voor de toepassing van het Onroerenderfgoeddecreet zullen worden ontwikkeld ook op het varend erfgoed kunnen worden toegepast (Vlaamse overheid, 2013). Over **invoeringstermijn en fasen** werd niets vermeld in de afgenomen interviews, maar dit komt wel aan bod in het uitvoeringsbesluit. Hierin is onder meer opgenomen dat de nieuwe regelgeving van kracht gaat vanaf 1 januari 2016 en dat aanvragen voor beheerspremies en -programma's die gestart zijn voor 1 januari 2016 nog volgens de vroegere regelgeving zullen worden afgehandeld (Vlaamse overheid, 28.12.2015).

Tabel 4.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

Haalbaarheid-weerstand werd meegenomen bij de totstandkoming van het decreet doordat een aantal zaken in de nieuwe regelgeving - zoals het decretaal vastleggen van de inventarisatie en de hervorming van het premiesysteem - er zijn gekomen op aandringen van belangenorganisaties die de eigenaars van het varend erfgoed vertegenwoordigen (vertegenwoordigd via KCML en in Watererfgoed Vlaanderen). Merk op dat deze voorstellen vaak ook ondersteund werden vanuit het kabinet. Door ‘varend erfgoed’ in de regelgeving te definiëren op een zodanige manier dat erfgoedstukken met een vaste bestemming op het land er niet kunnen worden toe gerekend, werd **de toegang en het bereik** van de bepalingen in het decreet tot bepaalde vaartuigen beperkt. Bovendien kan het buiten Vlaanderen brengen van varend erfgoed leiden tot het verlies van de beheers- of onderhoudspremie (Respondent V, 11.06.2015; Respondent U, 24.03.2015).

De verplichting om een beheersovereenkomst af te sluiten met het agentschap Onroerend Erfgoed wanneer een beheerspremie wordt aangevraagd werd afgeschaft om de hoge administratieve **kosten** voor de eigenaars en de Vlaamse administratie te verminderen. Bij de bepaling van de hoogte van de beheers- en onderhoudspremie zal gekeken worden naar de beschikbare budgetten (Respondent U, 24.03.2015). **Afhankelijkheid van het instrument en rechtszekerheid** werden voor zover geweten niet in overweging genomen bij de totstandkoming van het decreet. In deze specifieke case lijken dit ook geen zeer relevante doelgroepkenmerken te zijn vermits de doelgroep (eigenaars van varend erfgoed) weinig afhankelijk zijn van de regelgeving.

Tabel 4.3 – Informatie en kennisvoorziening

informatie en kennisvoorziening	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

Voor uitwerking van de inventaris voor varend erfgoed werd in de discussienota en in de memorie van toelichting gerefereerd naar gelijkaardige **buitenlandse voorbeelden** in Nederland, Frankrijk en het VK (Vlaamse regering, 2013c, Agentschap Onroerend Erfgoed, 2013a). Ook de **eigen ervaringen** van de administratie en de eigenaars lagen aan de basis van de aanpassing van de regelgeving (Respondent U, 24.03.2015; Respondent V, 11.06.2015; Agentschap Onroerend Erfgoed, 2013a). Er werd ook gebruik gemaakt van beschikbare **data** over de premiehoeveelheden (Respondent U, 24.03.2015).

Er bestond geen formele studie of onderzoek naar de bestaande situatie die kon dienen als input bij het totstandkomingsproces. De discussienota kan wel enigszins beschouwd worden als een **ex post evaluatie** van de vorige

regelgeving. Voor verschillende aspecten van de regelgeving wordt hierin een korte beschrijving gegeven van de toenmalige bestaande situatie, alsook een evaluatie of beoordeling van deze situatie en enkele voorstellen voor verbetering. De input hiervan kwam van de administratie en de belangenorganisaties (o.a. de verslagen uit het verleden van de KCML varend erfgoed en het voorontwerp van decreet dat opgemaakt werd door de voorzitter van Watererfgoed Vlaanderen). De discussienota is beschrijvend en maakt geen gebruik van bepaalde analytische technieken (Respondent U, 24.03.2015; Respondent V, 11.06.2015; Agentschap Onroerend Erfgoed, 2013a).

Tabel 4.4 – Governance en coördinatie

governance en coördinatie	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Het agentschap Onroerend Erfgoed pleegde naar aanleiding van de totstandkoming van het decreet Varend erfgoed overleg met het departement Mobiliteit en Openbare Werken. De bedoeling was om de bevoegdheden van beide

beleidsdomeinen inzake onder meer havenregelgeving en veiligheidsvoorschriften op boten met elkaar af te stemmen. Ook werd overlegd met het agentschap Kunsten en Erfgoed (beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media). Aangezien varend erfgoed strikt gezien geen onroerend, maar wel roerend erfgoed is - waar het agentschap Kunsten en Erfgoed voor bevoegd is - moest het één en ander met dit beleidsdomein worden afgetoetst (Vlaamse regering, 2014).

Eenzijds werd er afgestemd met betrekking tot het roerende aspect van Varend Erfgoed dat maakte dat het niet volledig in het Onroerenderfgoeddecreet kon worden ingepast (bvb. de problematiek van het buiten Vlaanderen brengen van varend erfgoed) en anderzijds over de verhouding tussen het Varenderfgoeddecreet en het Topstukkendecreet. Er bestaat dus ook een afstemming van het decreet met **andere instrumenten**, in die zin dat er afgestemd wordt met de bepalingen uit het Onroerenderfgoeddecreet en het Topstukkendecreet. In het Varenderfgoeddecreet wordt opgenomen dat varende erfgoedstukken die een dubbele bescherming genieten (als varend erfgoed én als topstuk) niet onderworpen zullen worden aan dubbele toelatingsprocedures en premiestelsels. Dankzij de definitie van 'varend erfgoed' als erfgoed dat kan varen of in de vaart kan worden gebracht, worden vaartuigen die een vaste bestemming hebben op het land en onder het Onroerenderfgoeddecreet vallen duidelijk afgelijnd van vaartuigen die onder het toepassingsgebied van het Varenderfgoeddecreet vallen (Vlaamse regering, 2014). **Andere beleidsniveaus** werden niet betrokken bij de totstandkoming van de regelgeving en **Europese regelgeving**

bleek in deze specifieke case van geen belang bij de opmaak van het decreet (Respondent U, 24.03.2015).

Tabel 4.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

De beperkte mogelijkheden tot handhaving en controle en de moeizame aanvraagprocedure voor beheerspremies maakten het in het verleden moeilijk om het varende erfgoed op een optimale manier te beschermen. De meldingsplicht voor het aanbrengen van werken en de toelatingsplicht voor het buiten Vlaanderen brengen van varende erfgoed werden ingevoerd om een **effectievere** controle mogelijk te maken. De moeizame aanvraagprocedure voor beheerspremies werd versoepeld en er werd een toegankelijker onderhoudspremie ingesteld voor eigenaars van varende erfgoed. Op die manier moet een effectieve bescherming van varende erfgoed worden gegarandeerd. Door ‘varende erfgoed’ op een zodanige manier te definiëren dat vaartuigen met een vaste bestemming op het land er niet onder vallen, hoopt het kabinet ook het in de vaart brengen van varende erfgoed te stimuleren (Respondent U, 24.03.2015; Agentschap Onroerend Erfgoed, 2013b). **Succesfactoren** voor het bereiken van beleidsdoelen werden niet in kaart gebracht.

Tabel 4.6 – Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

Een aantal zaken uit het decreet komen tegemoet aan een **maatschappelijke vraag of nood** die door eigenaars van varende erfgoedstukken werden aangedragen. De eigenaars waren vragende partij voor een onderhoudspremie en een soepelere aanvraag van de beheerspremie, alsook voor een decretaal verankerde inventaris. Het wegvallen van de verplichte beheersovereenkomst tussen de eigenaar en het agentschap Onroerend Erfgoed voor het verkrijgen van een beheerspremie maakt dat een deel van de administratieve **kosten voor de overheid** wegvalt (Respondent U, 24.03.2015).

Tabel 4.7 – Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Er is sprake van **een instrumentenmix met ondersteunende instrumenten** in die zin dat er gebruik zal worden gemaakt van informatiesessies om de eigenaars van varende erfgoed te informeren over de nieuwe regelgeving. De inventarisatie wordt ook ondersteund via communicatieve instrumenten: een digitaal beschikbare lijst van de geïnventariseerde vaartuigen en een herkenningsteken voor op het vaartuig zelf (Respondent V, 11.06.2015; Vlaamse regering, 2014).

Wat betreft **dwang en vrijblijvendheid** werd vanuit een erfgoedconsulent wel het idee geopperd om de verplichting van het beheersprogramma voor het verkrijgen van een beheerspremie af te schaffen omwille van de moeilijkheden die het opstellen van dit beheersprogramma in praktijk met zich meebrengt. Echter, aangezien het om grote sommen geld gaat en ingrijpende werken op lange termijn, werd er toch aan de opmaak van een beheersprogramma vastgehouden. De

toegankelijkheid van de regelgeving werd in overweging genomen bij de definiëring van het begrip ‘varend erfgoed’ waarop het decreet van toepassing zou worden gemaakt en bij de bepaling van de vereisten voor het verkrijgen van een beheers- of onderhoudspremie (Respondent U, 24.03.2015). De **flexibiliteit** en het **vernieuwend karakter** van de mogelijke beleidsinstrumenten werden voor zover bekend niet in overweging genomen.

3. Besluit sociale verhuurkantoren (SVK's)

Betreft de totstandkoming van: het *Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren* (BS 7 september 2012).

> 3.1. Omschrijving

Sociale verhuurkantoren (SVK's) huren woningen op de private huurmarkt in om deze dan onder te verhuren aan woonbehoeftigen. De SVK's nemen een deel van de administratieve last over van de private verhuurder en garanderen een stipte betaling van de huur en een degelijke opvolging en onderhoud van de huurwoning (Vlaamse overheid, 2012a).

Met het nieuwe SVK-besluit had de minister van Wonen de bedoeling om de sector van de sociale verhuurkantoren verder te professionaliseren en te versterken en om een schaalvergroting van de SVK's te realiseren. Het vroegere subsidiemechanisme moedigde SVK's niet aan om verder te groeien. Er was sprake van een degressieve subsidiëring waarbij een hoger aantal ingehuurde woningen recht gaf op een kleiner bijkomend subsidiebedrag. Deze degressieve subsidiëring werd vervangen door een meer lineaire vorm van subsidieverlening. Bovendien werd er een groeipad ingesteld voor SVK's. De SVK's werden met name verplicht om het aantal ingehuurde woningen stapsgewijs te verhogen binnen een termijn van drie tot vier jaar. In eerste instantie moet het aantal ingehuurde woningen worden verhoogd tot 100 woningen en in een volgende fase tot 150 woningen. Wanneer het SVK een stad met meer dan 150 000 inwoners in haar werkingsgebied heeft, wordt dit aantal verhoogd tot 250. De ondergrens van het aantal ingehuurde woningen verschuift van 30 naar 50 woningen. Voor SVK's met minder dan 50 woningen werd een opstartsubsidie ingesteld (Vlaamse overheid, 2012a; Respondent W, 12.10.2015).

Hieronder een overzicht met de voornaamste wijzigingen in het besluit:

Tabel 5 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de SVK's

	Voor	Na
Groei	<ul style="list-style-type: none">-Ondergrens: 30 woningen per SVK-Geen groeipad	<ul style="list-style-type: none">-Ondergrens: 50 woningen per SVK-Een SVK dat minder dan 100 woningen verhuurt moet op 3 jaar tijd groeien naar 100 woningen.-Een SVK dat meer dan 100 woningen verhuurt, maar minder dan 150 moet op 4 jaar tijd groeien naar 150 woningen-Een SVK dat meer dan 150 woningen verhuurt, maar minder dan 200 en dat binnen haar werkingsgebied een stad van meer dan 150 000 inwoners heeft,

		<p>moet op 3 jaar tijd groeien naar 200 woningen</p> <p>-Een SVK dat meer dan 200 woningen verhuurt, maar minder dan 250 en dat binnen haar werkingsgebied een stad van meer dan 150 000 inwoners heeft, moet op 4 jaar tijd groeien naar 250 woningen</p> <p>-Het niet halen van deze groeidoelstelling wordt bestraft met een afname van de basissubsidie met 10%⁷</p>
Subsidiëring SVK's⁸	-Basissubsidie: maximaal 65 600 euro per kalenderjaar	-Basissubsidie: maximaal 111 500 euro per kalenderjaar voor een SVK met

⁷ De minister kan een afwijking toestaan wanneer het SVK het niet behalen van deze groeidoelstelling kan motiveren (Vlaamse overheid, 07.09.2012).

⁸ De subsidiebedragen zijn geïndexeerd (Vlaamse overheid, 16.03.2004; Vlaamse overheid, 07.09.2012).

	-Aanvullende subsidie: 1500 euro per woning voor de 31 ^e tot 60 ^e woning, 1250 euro voor de 61 ^e tot 90 ^e woning, en 1000 euro vanaf de 91 ^e woning	minstens 50 woningen, 205 000 euro voor een SVK met minstens 100 woningen -Aanvullende subsidie: per kalenderjaar 1.550 euro per woning voor de 51 ^{ste} tot en met de 99 ^{ste} en vanaf de 101 ^{ste} tot en met de 250 ^{ste} . Vanaf 251 ^{ste} woning steeds 1600 euro per woning
Opstartsubsidie	-Geen opstartsubsidie -Vroeger investeerden bepaalde provincies op eigen initiatief in de opstart van SVK's.	-15 000 euro per jaar gedurende maximaal 4 jaar
Woonkwaliteit	-Geen verplicht conformiteits-onderzoek.	-Voor het afsluiten van een huurovereenkomst door een SVK moet er een verplicht conformiteitsonderzoek aangevraagd

		worden bij het agentschap of de gemeente ⁹ .
Werkingsgebied	-Het werkingsgebied van SVK's omvat meer dan één gemeente, tenzij de gemeente meer dan 100 000 inwoners heeft	-SVK's moeten aaneengesloten werkingsgebieden nastreven (maar niet verplicht) -Een SVK mag niet actief zijn in gemeente waar al een ander SVK actief is.
Personeel	-Verplichte tewerkstelling van minstens één VTE	-Verplichte tewerkstelling van een personeelslid met minstens een meer dan halftijdse coördinatiefunctie

⁹ Dit onderzoek gaat na of de woning voldoet aan elementaire vereisten inzake woonkwaliteit, veiligheid en gezondheid. Als het onderzoek niet binnen 15 werkdagen plaatsvindt, mag het SVK sowieso de huurovereenkomst afsluiten (Vlaamse overheid, 07.09.2015).

Bestuur	-Een SVK moet inspanningen leveren om gemeenten en OCMW's in het bestuur van het SVK te betrekken, maar hun betrokkenheid is niet verplicht ¹⁰	- Er is een verplichte vertegenwoordiging van gemeenten en OCMW in het bestuur van een SVK ¹¹ .
----------------	---	--

(Vlaamse overheid, 16.03.2004; Vlaamse overheid, 07.09.2012; Respondent W, 14.10.2014; Respondent X, 29.10.2014; Respondent Y, 07.11.2014; Respondent W, 12.10.2015)

¹⁰ Een SVK moet om subsidies te kunnen ontvangen in haar statuten toelaten dat sociale huisvestingsmaatschappijen, de gemeenten en OCMW's en andere huisvestings- en welzijnsactoren participeren in het beheer van het SVK en een bewijs leveren dat deze deelname ook aan deze instanties werd aangeboden. Hun participatie is echter niet verplicht (Vlaamse overheid, 16.03.2004).

¹¹ Een SVK moet om subsidies te kunnen ontvangen ervoor zorgen dat minimaal 1/2 van de stemgerechtigde bestuursmandaten in de Raad van Bestuur van het SVK wordt vervuld door vertegenwoordigers van de gemeenten en OCMW's en de woon- en welzijnsactoren uit het werkingsgebied. Ook moet minstens ¼ van de gemeenten of OCMW's die zich binnen het werkingsgebied van het SVK bevinden stemgerechtigd betrokken zijn in het bestuur of de algemene vergadering. In de statuten van het SVK moet deze verdeling worden opgenomen (Vlaamse overheid, 07.09.2012).

> 3.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 3.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het besluit. Vervolgens wordt onder titel 3.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 3.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

> 3.2.1. Totstandkomingsproces

In het **Vlaams regeerakkoord 2009-2014** werd de volgende doelstelling ingeschreven: *“We verhogen het aanbod van de SVK’s waarvan de werking wordt uitgebreid en geprofessionaliseerd”* (Vlaamse regering, 2009). In de **beleidsnota** van de minister van Wonen werd deze doelstelling verder uitgewerkt. De beleidsnota stelt dat een professionalisering van de werking van de SVK’s essentieel is voor het optimale functioneren van de toekomstige grotere SVK’s (Van den Bossche, 2009a). In het **grond- en pandendecreet** werd bovendien opgenomen dat in het kader van de realisatie van het ‘bindend sociaal objectief’ van 43 000 extra sociale huurwoningen een verwachte toename van 6000 extra huurwoningen via SVK’s wordt vooropgesteld (Vlaamse overheid, 15.05.2009; Vlaamse overheid, 2012a). De **sector van de SVK’s** - vertegenwoordigd door het vroegere

Vlaams Overleg Bewonersbelangen (VOB)¹² - was ook vragende partij voor de nieuwe regelgeving (Respondent X, 29.10.2014).

De SVK's rapporteren jaarlijks over hun werking via de jaarverslagen. Het agentschap Wonen Vlaanderen maakte gebruik van deze **jaarverslagen** om een **SWOT-analyse** uit te voeren. Aan de hand van deze SWOT-analyse werden de knelpunten van de bestaande regelgeving in kaart gebracht. Deze werden gestructureerd volgens een tiental thema's. Daarna werden rond deze thema's een aantal **thematische werkgroepen** opgezet waarin zowel de administratie (de afdelingen Financiële Instrumenten en Woonbeleid van het agentschap Wonen Vlaanderen), het kabinet als de VOB betrokken waren. In deze werkgroepen werden een aantal aanbevelingen voor verandering van het besluit voorgesteld. Het kabinet toetste in deze fase de voorstellen regelmatig af met de minister van Wonen en het VOB koppelde terug naar de eigen leden. Gedurende een periode van één tot anderhalf jaar werden in deze werkgroepen verschillende **nota's** afgetoetst tot er een overeenstemming over een finale versie van de nota bereikt werd. Vervolgens werd een **ontwerpbesluit** opgesteld door het agentschap Wonen

¹² De ondersteuning en belangenbehartiging van de SVK's (en de huurdersbonden) gebeurde vroeger door het Vlaams Overleg Bewonersbelangen (VOB). Het VOB is ondertussen verdwenen en haar taken zijn overgegaan naar enerzijds de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW, een extern verzelfstandigd agentschap binnen het beleidsdomein RWO) die instaat voor de ondersteuning van de SVK's en anderzijds HUURpunt vzw, die de belangen van de SVK-sector behartigt (Respondent W, 14.10.2014). De ondersteuning van de huurdersbonden gebeurt tegenwoordig door de 'opvolger' van het VOB: het Vlaams Huurdersplatform (VHP).

Vlaanderen in samenwerking met het kabinet. Het VOB was hierbij niet rechtstreeks betrokken, maar er bestond wel een beperktere aftoetsing van enkele voorlopige ontwerpbesluiten met het VOB. Het ontwerpbesluit werd ook door het agentschap Wonen Vlaanderen gepresenteerd op de **Vlaamse Woonraad**, alwaar de OCMW's, vertegenwoordigd via de VVSG, ook hun input konden leveren. Vervolgens werd het ontwerpbesluit voorgelegd aan de **interkabinettenwerkgroep (IKW)** en volgde het besluit de normale totstandkomingsprocedure van een besluit, met daarin onder meer het advies van de Inspectie van Financiën, de opmaak van een RIA, het advies van de Raad van State en de goedkeuring in het Vlaams parlement (Respondent W, 14.10.2014; Respondent Y, 07.11.2014).

> 3.2.2. *Keuze beleidsalternatieven en instrumenten*

-Alternatieve beleidsinstrumenten

Wat betreft de keuze van beleidsinstrumenten werd in deze case geopteerd voor een combinatie van **juridische instrumenten** (verplicht groeitraject) en **financiële instrumenten** (subsidie) met als doel het woningaanbod van de SVK's te vergroten. Een alternatief zou er in kunnen bestaan om de SVK's aan te moedigen via een campagne om uit te breiden zonder hier een verplichting of subsidie tegenover te stellen. Echter, de subsidie was noodzakelijk om de werking van de gegroeide de SVK's te kunnen bekostigen. En tegenover deze noodzakelijke subsidies wilde het kabinet

enkele afdwingbare garanties op een uitbreiding van het aanbod plaatsen. Bijgevolg was **een vrijblijvende campagne geen optie die bij de totstandkoming van dit besluit werd overwogen** (Respondent W, 14.10.2014). Over andere alternatieve instrumenten werd in de interviews met de betrokkenen evenmin iets vermeld.

-Groei

Zowel de beslissing om een groeitraject in de regelgeving te schrijven als de beslissing om SVK's die niet aan de doelstellingen van het groeitraject tegemoet komen te bestraffen met een afname van de basissubsidie met 10% werd genomen door het **kabinet**. Het kabinet hechtte belang aan het **bereiken van de beleidsdoelstelling** om een aangroei van huurwoningen via de SVK's te realiseren. Bovendien paste een schaalvergroting van de SVK's binnen de doelstelling van de vooropgestelde professionalisering van de SVK's. Gespecialiseerde medewerkers met voldoende deskundigheid werden noodzakelijk geacht om de SVK's te kunnen professionaliseren, maar deze kunnen pas worden ingezet als de mogelijkheid bestaat om een relatief sterk personeelsbestand uit te bouwen. Dit is op zijn beurt pas mogelijk wanneer de schaal van de SVK's groot genoeg is (Respondent W, 14.10.2014).

De beslissing om het minimum aantal huurwoningen van 30 naar 50 op te trekken past ook binnen deze doelstelling. Deze beleidsdoelstellingen stonden ook ingeschreven in het regeerakkoord en de beleidsnota van de minister van Wonen (Vlaamse regering, 2009; Van den Bossche, 2009). De

aantallen die gebruikt worden (50, 100, 150, 200 en 250 huurwoningen) zouden het gevolg zijn van **ramingswerk** in de thematische werkgroepen. Het VOB was tegenstander van het invoeren van de bestraffing van 10% vermindering op de basissubsidie. Het kabinet beschouwde deze bestraffing echter als een noodzakelijke stimulans om de SVK's te overhalen om zich te engageren voor de aangroei van huurwoningen (Respondent Y, 07.11.2014).

-Subsidiëring SVK's

Vanuit de **praktijkervaring** was geweten dat de degressieve subsidiëring van SVK's een aantal negatieve gevolgen had. Het vroegere degressieve subsidiesysteem werd verantwoord volgens de redenering dat de schaalvoordelen die gepaard gaan met een groot aantal huurwoningen de kostprijs voor het beheer bij elke extra huurwoning doen dalen. In praktijk bleken deze schaalvoordelen beperkt te zijn en demotiveerde de degressieve subsidiëring de SVK's om te groeien. Bovendien bleken hogere subsidies voor de grotere SVK's noodzakelijk om de personeelsinzet voor een degelijke huurdersbegeleiding te kunnen bekostigen. Zowel binnen het VOB, het kabinet als binnen het agentschap Wonen Vlaanderen bestond er bijgevolg een **consensus** over de wenselijkheid van een lineair subsidiesysteem (Agentschap Wonen Vlaanderen, 2011; Respondent W, 14.10.2014).

-Opstartsubsidie

De opstartsubsidie ontstond in een relatief late fase van het totstandkomingsproces. Ze was bedoeld als **compensatie** voor twee zaken. Enerzijds diende de opstartsubsidie als compensatie voor het optrekken van het minimum aantal huurwoningen van 30 naar 50. Anderzijds was het de bedoeling dat de opstartsubsidie zou compenseren voor het wegvallen van de subsidiëring die in een ver verleden werd toegekend door enkele provincies om de opstart van SVK's te stimuleren. Om te kunnen starten als SVK of om tot aan 50 huurwoningen te geraken kunnen SVK's gedurende vier jaar aanspraak maken op deze opstartsubsidie. **Zowel bij het kabinet als bij de VOB** bestond de overtuiging dat er een financiering moest worden voorzien voor startende SVK's. Een alternatieve piste die naast de opstartsubsidie nog overwogen is - en die aangedragen werd vanuit het Agentschap Wonen Vlaanderen - betreft een **renteloze lening**. De piste van de renteloze lening werd echter verworpen door het VOB aangezien het SVK deze zou moeten terugbetalen. Een SVK boekt echter geen winsten waarmee ze leningen kan terugbetalen (Respondent W, 14.10.2014; Respondent X, 29.10.2014; Respondent Y, 07.11.2014).

-Woonkwaliteit

De invoering van het conformiteitsonderzoek was het gevolg van de constatacie dat in de **praktijk** een aantal woningen die verhuurd werden via de SVK's niet voldeden aan de kwaliteitsnormen waaraan ze geacht werden te voldoen. De

invoering van het conformiteitsonderzoek werd voorgesteld vanuit het **kabinet** (Respondent Y, 07.11.2014).

Er is lang onderhandeld en nagedacht over de manier waarop deze kwaliteitscontrole moest gebeuren. Hoewel het VOB voorstander was van de invoering van een conformiteitsonderzoek, bestond hiertegen in de sector ook tegenstand. De vrees bestond dat dit conformiteitsonderzoek private verhuurders zou kunnen afschrikken of dat wanneer het conformiteitsonderzoek te lang zou duren private verhuurders zouden afhaken. Een alternatieve piste bestond er in om het conformiteitsonderzoek pas te laten plaatsvinden nadat het huurcontract al getekend is. Echter, dit zou er toe kunnen leiden dat in geval van een negatieve beoordeling van het conformiteitsonderzoek er geen subsidie zou worden toegekend voor de huurwoning. Daarom werd deze piste eveneens afgewezen. Uiteindelijk werd in het besluit geschreven dat het conformiteitsonderzoek slechts maximaal 15 werkdagen in beslag mag nemen (Respondent Y, 07.11.2014; Respondent X, 29.10.2014).

-Werkinggebied

Wat betreft de werkinggebieden bestond er aanvankelijk een **consensus tussen het kabinet, het agentschap Wonen Vlaanderen en het VOB** om aaneengesloten gebieden te verplichten. Het argument werd opgeworpen door het VOB dat een kleinere geografische afstand het in **praktijk** eenvoudiger maakt om intergemeentelijk samen te werken (Respondent X, 29.10.2014). In de **interkabinettaire werkgroep** is deze verplichting tot een aaneengesloten gebied vervangen door

een “streven naar”. De reden hiervoor is onbekend, maar mogelijk speelt lokale partijpolitiek hier een rol (Respondent W, 14.10.2014; Respondent X, 29.10.2014; Respondent Y, 07.11.2014).

Inzake de werkingsgebieden werd ook ingeschreven dat op het grondgebied van elke gemeente slechts maximaal één SVK actief mag zijn. Binnen het agentschap Wonen Vlaanderen bestond hier onenigheid over. Een **alternatieve piste** die enkele ambtenaren binnen het agentschap Wonen Vlaanderen overwogen bestond er in om concurrentie tussen twee SVK's op hetzelfde grondgebied toe te laten. Dit zou volgens hen efficiëntie en een beter functioneren van de SVK's in de hand kunnen werken. Het **kabinet** besliste uiteindelijk toch om geen doublures toe te laten. Het kabinet argumenteerde dat deze positieve gevolgen van concurrentie niet opgaan voor organisaties die met overheidsgeld werken en dat het betoelagen van twee SVK's op hetzelfde grondgebied geen efficiënte manier is om overheidsgelden te besteden. Op vraag van een specifieke regeringspartij werd in de **interkabinettaire werkgroep** ook nog de bepaling opgenomen in het besluit dat pas vanaf 30 juni 2016 moet voldaan worden aan deze voorwaarde om maar één SVK per gemeente toe te laten. Het lag moeilijk voor enkele SVK's om zich op korte termijn aan de nieuwe regelgeving te conformeren (Respondent Y, 07.11.2014).

-Personeel

In het vroegere besluit was opgenomen dat elke SVK minstens één VTE tewerk moest stellen, maar er werd niet opgenomen wat diens functie moest zijn. De beslissing om verplicht een meer dan halftijdse coördinator in de regelgeving in te schrijven kwam er op **initiatief van het Agentschap Wonen Vlaanderen**. Zowel binnen het VOB als binnen het Agentschap Wonen Vlaanderen bestond er eensgezindheid over de opvatting dat een coördinator noodzakelijk was voor het professioneel functioneren van de SVK's, zeker nu de SVK's zouden gaan uitbreiden (Respondent W, 14.10.2014; Respondent X, 29.10.2014). Een verdere professionalisering was bovendien een van de **beleidsdoelstellingen** (Van den Bossche, 2009). Er werd beslist om in het besluit op te nemen dat deze coördinator meer dan halftijds moet tewerkgesteld zijn omdat de **praktijkervaring** uit het verleden leerde dat bepaalde coördinatoren halftijds voor twee verschillende SVK's werkten (Respondent W, 14.10.2014).

-Bestuur

De opvatting bestond binnen het **kabinet** dat lokale verankering van SVK's noodzakelijk was voor de goede werking van de SVK's. Bijgevolg werd de verplichte vertegenwoordiging van lokale besturen in de bestuursorganen van de SVK's opgenomen in het besluit. Er is overwogen geweest om deze opname van lokale besturen in de bestuursorganen van de SVK's vrijwillig te laten, aangezien de verplichting ertoe kan leiden dat een SVK zijn subsidies verliest als één lokaal bestuur niet wil meewerken. Maar

omdat er een sterk geloof bestond in de noodzaak van de opname van lokale besturen in deze bestuursorganen, werd de verplichting toch in de regelgeving ingeschreven (Respondent W, 14.10.2014; Respondent X, 29.10.2014).

> 3.2.3. *Beslissingscriteria*

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

- **Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen:** De doelstelling van het kabinet om het aantal huurwoningen via SVK's uit te breiden en de SVK-sector te professionaliseren lagen aan de basis van de beslissing om het groeitraject voor SVK's, de lineaire subsidiëring van SVK's en de verplichte halftijdse coördinatiefunctie in te voeren (Van den Bossche, 2009; Respondent X, 29.10.2014; Respondent W, 14.04.2014; Respondent Y, 07.11.2014).
- **Draagvlak bij belangenorganisaties:** Een aantal beslissingen in het besluit komen tegemoet aan de noden van de SVK-sector en kwamen er deels omdat de SVK-sector hier vragende partij voor was. Voorbeelden zijn de opstartsubsidie en de lineaire subsidiëring van de SVK's. Deze zaken waren echter geen zuivere vraag van de sector, maar lagen ook in lijn met de voorkeuren van het kabinet (Respondent

X, 29.10.2014; Respondent W, 14.10.2014;
Respondent Y, 07.11.2014).

In mindere mate kwamen ook de volgende criteria in de interviews met de betrokkenen:

- **Kostprijs:** De hoogte van de opstart-, basis-, en aanvullende subsidies werd afgetoetst aan de mogelijkheden die er waren binnen de beschikbare budgetten (Respondent W, 14.10.2014).

- **Draagvlak binnen de regering:** De afschaffing van de verplichting om als SVK in aaneengesloten gebieden actief te zijn en de beslissing om een overgangsperiode in te stellen om tegemoet te komen aan de vereiste om het aantal SVK's per gemeente te beperken tot maximaal één kwam er ten gevolge van een vraag van de coalitiepartners in de IKW's (Respondent X, 29.10.2014; Respondent W, 14.10.2014; Respondent Y, 07.11.2014).

- **Haalbaarheid van de uitvoering:** Bij de keuze om een conformiteitsonderzoek in te stellen probeerde het VOB na te gaan in hoeverre dit een bijkomende administratieve last zou betekenen voor de SVK's (Respondent X, 29.10.2014).

Het Europees kader leek geen impact te hebben op de keuze voor beleidsalternatieven (Respondent Y, 07.11.2014). Ook naar onderzoeksresultaten, eenvormigheid, de economische

context, en de adviezen van de Raad van State of Inspectie van Financiën werd niet verwezen.

> 3.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten die tijdens de totstandkoming van het SVK-besluit aan bod kwamen.

Tabel 6.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

Door het Agentschap Wonen Vlaanderen werd geprobeerd om via simulaties in te schatten welke de optimale bedragen zouden zijn voor de opstart-, basis-, en aanvullende subsidie en wat de impact van deze subsidiegrootten zou zijn op het beschikbare **budget**. Merk op dat voor het nieuwe besluit extra budget werd vrijgemaakt (Respondent W, 14.10.2014; Respondent Y, 07.11.2014).

Ook het aspect **invoeringstermijn en fasen** kwam duidelijk aan bod tijdens de totstandkoming van het besluit. Er werd een groeitraject ingeschreven voor de SVK's met een timing van 3 tot 4 jaar. In het besluit werd ingeschreven dat de SVK's elk jaar op 1 november moeten rapporteren over het woningaantal, op basis waarvan de subsidie berekend wordt. Om de administratieve last voor de SVK's te beperken, is er nog even een onderhandeling geweest met het VOB om dit

naar 1 januari te brengen, maar aangezien dit dan weer een financiële last met zich zou meebrengen (latere uitbetaling), werd beslist om dit toch op 1 november te houden (Respondent X, 29.10.2014). Verder werd op verzoek van een specifieke regeringspartij in de IKW's afgestapt van de vrij strakke timing waarop het aantal SVK's per gemeente zou moeten gereduceerd worden tot maximum één (Respondent Y, 07.11.2014). In het besluit werd ook opgenomen dat SVK's ten laatste op 31 oktober 2013 moeten voldoen aan de verplichte vertegenwoordiging van lokale besturen in het bestuur van de SVK's (Vlaamse overheid, 07.09.2012).

Wat betreft de **toetredingsvoorwaarden** moet worden opgemerkt dat in het besluit werd opgenomen dat de basissubsidie wordt gereduceerd met 10% indien de doelstellingen voor het groeitraject niet worden behaald. Ook werden twee nieuwe voorwaarden in het besluit opgenomen op basis waarvan de subsidie kan worden ingetrokken¹³. Ook de erkenningsvoorwaarden voor de SVK's zijn gewijzigd. Om erkend te worden als SVK moet deze nu lokale inbedding van de gemeente in het bestuur van het SVK aantonen, mag het SVK niet actief zijn in een gemeente waar al een ander SVK actief is en moet het SVK een systeem van interne controle opzetten (Vlaamse overheid, 16.03.2004; Vlaamse overheid, 07.09.2012). De aanpassing van deze subsidievoorwaarden maakte dat het agentschap Wonen Vlaanderen zich deze

¹³ Met name in geval het SVK een ernstige onregelmatigheid begaat bij de uitvoering van haar opdrachten en wanneer het SVK de controle op de aanwending van de toegekende subsidies tegenwerkt (Vlaamse overheid, 16.03.2004; Vlaamse overheid, 07.09.2012).

nieuwe regelgeving moest eigen maken, maar had voorts geen impact op de **implementatie** door de administratie.

Inzake **communicatie** werd er tijdens de totstandkoming van het besluit afgesproken dat er een reclamecampagne zou komen om de SVK's bekend te maken bij verhuurders. Deze campagne is er uiteindelijk ook gekomen¹⁴. Het informeren van de SVK's over de nieuwe regelgeving gebeurde voornamelijk door het VOB (Respondent W, 14.10.2014; Respondent X, 29.10.2014).

Inzake **controle en monitoring** werd in het nieuwe besluit een conformiteitsonderzoek ingeschreven. Voor het afsluiten van de huurovereenkomst moet het SVK de woningkwaliteit laten onderzoeken door het agentschap Wonen Vlaanderen of de gemeente. Dit moet resulteren in een technisch verslag. Zoals hierboven vermeld werden ook een aantal voorwaarden met betrekking tot erkenning en subsidiëring aangepast. Over **databaseheer** wordt in het besluit opgenomen dat de SVK's op uniforme wijze gegevens moeten registreren en ter beschikking moeten stellen op basis van instructies van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (Vlaamse overheid, 07.09.2012).

¹⁴ De campagne droeg de naam: "Laat uw eigendom u niet los?" (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, 2014).

Tabel 6.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

De keuze om een opstartsubsidie in te stellen werd gemaakt om tegemoet te komen aan de **weerstand** van SVK's die een compensatie wilden voor het verhoogde minimumaantal huurwoningen. Een aantal andere zaken kwamen er mede op vraag van de SVK-sector (bvb. de lineaire subsidiëring van de SVK's en de verplichte coördinatiefunctie), maar werden ook gesteund door het kabinet. **Toegang en bereik** van de doelgroep werd in overweging genomen in zoverre dat in het besluit voorwaarden werden opgenomen met betrekking tot het werkingsgebied (bereik) van de SVK's en betreffende de toegang tot de subsidies. Bij de berekening van de subsidiebedragen werden ook de **kosten** (bvb. personeelskosten) voor de SVK's mee in rekening gebracht. De keuze voor een opstartsubsidie werd ook ingegeven door de vaststelling dat een alternatieve piste - een renteloze lening - financieel niet haalbaar zou geweest zijn voor de SVK's. De hogere basissubsidie en de instelling van een opstartsubsidie werden ingesteld op basis van het argument dat de SVK's van deze subsidies **afhankelijk** waren om respectievelijk een professionele werking en een opstart van een SVK te kunnen

realiseren (Respondent W, 14.10.2014; Respondent Y, 07.11.2014). Over **rechtszekerheid** werd in de interviews met de betrokkenen niets vermeld.

Tabel 6.3 – Informatie en kennisvoorziening

informatie en kennisvoorziening	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

Eigen **ervaringen** in praktijk - bijvoorbeeld de ervaring dat een aantal huurwoningen die verhuurd werden via SVK's niet voldeden aan de woningkwaliteitsnormen - vormden de aanleiding voor het invoeren van een verplicht conformiteitsonderzoek. Het totstandkomingsproces ving aan met een **ex post evaluatie** van het bestaande beleid en de bestaande situatie onder de vorm van een SWOT-analyse uitgevoerd door het agentschap Wonen Vlaanderen. Als input hiervoor werd onder meer gebruik gemaakt van **bestaand onderzoek** door het Steunpunt Wonen Vlaanderen (Respondent W, 14.10.2014; Respondent X, 29.10.2014;

Respondent Y, 07.11.2014). Hierin werd op een kwalitatieve manier via literatuurstudie en interviews nagegaan hoe tevreden de verhuurders waren over de SVK's (De Decker, Vlerick en Le Roy, 2009). Daarnaast werd gebruik gemaakt van de jaarverslagen van de SVK's en administratieve gegevens van het VOB. Over **buitenlandse voorbeelden** werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen (Respondent W, 14.10.2014; Respondent X, 29.10.2014; Respondent Y, 07.11.2014).

Tabel 6.4 – Governance en coördinatie

governance en coördinatie	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Het kabinet Wonen zou afgestemd hebben met het kabinet van de minister van Welzijn. Er werd afgetoetst met Welzijn in hoeverre de ondersteuning en financiering van de huurdersbegeleiding in de SVK's tot de taken van het **beleidsveld** Wonen behoort. Via een presentatie in de Vlaamse Woonraad door het agentschap Wonen Vlaanderen werd ook het lokale **beleidsniveau** - vertegenwoordigd via de VVSG - beperkt betrokken bij de totstandkoming van het

besluit. De relatie met andere beleidsinstrumenten kwam niet aan bod in de interviews over de totstandkoming van dit besluit. Bij de totstandkoming van het besluit zouden de betrokkenen geen beperkingen of invloed hebben ervaren van Europese regelgeving (Respondent W, 14.10.2014; Respondent X, 29.10.2014; Respondent Y, 07.11.2014).

Tabel 6.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

De **effectiviteit van het instrument** voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen woog door voor het kabinet bij de keuze om - tegen de zin van de SVK-sector - een bestraffing van 10% vermindering op de basissubsidie in te stellen voor SVK's die de groeidoelstellingen niet behalen. Het totstandkomingsproces van het besluit ving aan met een SWOT-analyse uitgevoerd binnen het agentschap Wonen Vlaanderen. De **succesfactoren voor het bereiken van de beleidsdoelen** werden hierbij in kaart gebracht door te kijken naar de bestaande situatie en op basis daarvan aanbevelingen voor verbetering aan te dragen (Respondent W, 14.10.2014; Respondent Y, 07.11.2014).

Tabel 6.6 – Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

De **maatschappelijke vraag of nood** aan meer sociale huurwoningen woog door bij de beslissing van het kabinet om te investeren in een groei van de SVK's. De hogere subsidiëring werd ingegeven door een nood om een goede en professionele werking van de uitgebreide SVK's te kunnen garanderen. Het kabinet geloofde niet dat concurrentie tussen twee SVK's tot efficiëntiewinsten zou leiden. Daarom besloten zij om niet toe te laten dat twee SVK's op hetzelfde grondgebied actief zijn. Met deze keuze wenste het kabinet dus om **marktfalen te corrigeren**. **Kosten, risico's en baten voor de overheid**, het **vermijden van staatssteun** en de keuze tussen een **directe en een indirecte tussenkomst naar de doelgroep** kwamen voor zover bekend niet aan bod bij de totstandkoming van het besluit (Respondent W, 14.10.2014; Respondent X, 29.10.2014; Respondent Y, 07.11.2014).

Tabel 6.7 – Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Wat betreft **ondersteunende instrumenten** engageerde het VOB zich om de SVK's te informeren over de nieuwe regelgeving. Er werd ook een campagne opgezet om de SVK's bekend te maken bij verhuurders. Inzake de keuze tussen **dwang en vrijblijvendheid** valt het op dat het nieuwe decreet iets meer opschuift in de richting van dwangmatige instrumenten. Er wordt ook een verplicht conformiteitsonderzoek ingesteld op basis waarvan toestemming wordt verleend aan een SVK om een woning te mogen verhuren. Bovendien kan de basissubsidie worden gereduceerd met 10% indien een SVK de groeidoelstellingen niet behaalt. Dit laatste was niet naar de zin van de SVK-sector. **Toegankelijkheid**, **flexibiliteit** en het **vernieuwend karakter** van beleidsinstrumenten werden niet vermeld in de interviews met de betrokkenen (Respondent W, 14.10.2014; Respondent X, 29.10.2014; Respondent Y, 07.11.2014).

4. Besluit Vlaams Huurgarantiefonds

Betreft de totstandkoming van: het *Besluit van de Vlaamse regering van 4 oktober 2013 houdende instelling van een tegemoetkoming van het Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen* (BS 25 november 2013).

> 4.1. Omschrijving

In de beleidsnota van minister van Wonen werd de doelstelling ingeschreven om te onderzoeken welke beleidsinitiatieven er genomen kunnen worden om de woonzekerheid op de private huurmarkt te garanderen. Hierop werd door het Algemeen Eigenaars- en Mede-eigenaarssyndicaat (AES) een voorstel aangedragen bij het kabinet: het Vlaams Huurgarantiefonds. Het betreft een fonds dat gefinancierd wordt door de verhuurders die zich er bij aansluiten en door de Vlaamse overheid. In geval van huurachterstal betaalt het fonds tijdelijk een deel van de achterstallige huur. Het besluit had de bedoeling om meer woonzekerheid te bieden aan huurders en meer inkomenszekerheid aan verhuurders. Dit voorstel werd samen met het kabinet en belangenorganisaties verder uitgewerkt (Respondent Z, 09.12.2015; Respondent AA, 19.01.2015).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wijzigingen die in de regelgeving werden aangebracht:

Tabel 7 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. het Vlaams Huurgarantiefonds

	Voor	Na
Aansluiting	-n.v.t.	-Indiening bij het fonds van een vrijwillige aanvraag tot aansluiting binnen twee maanden na de datum van de ondertekening van de huurovereenkomst -Storting van 75 euro door de verhuurder
Tegemoetkoming	-n.v.t.	-De verhuurder stelt vordering tot uithuiszetting in bij vrederechter na drie maanden huurachterstal -De verhuurder brengt het fonds op de hoogte van vordering -De vrederechter verleent huurder uitstel van betaling en legt aanzuiveringsregeling (afbetalingsplan) op van maximum 12 maanden.

		<ul style="list-style-type: none"> -De verhuurder brengt gerechtsdeurwaarder op de hoogte van het vonnis van de vrederechter -Tegemoetkoming van het fonds: huurprijs van 3 maanden met maximum van 2700 euro -De aanspraak van de verhuurder op de huurachterstal voor het bedrag van de tegemoetkoming vervalt
--	--	---

(Vlaamse overheid, 25.11.2013)

> 4.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 4.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het besluit. Vervolgens wordt onder titel 4.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 4.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

> 4.2.1. Totstandkomingsproces

In haar **beleidsnota** stelde de minister van Wonen zich tot doel om de woonzekerheid op de private huurmarkt te verhogen (Van den Bossche, 2009). Aangezien uithuiszettingen voor zowel huurders als verhuurders vaak een emotionele last met zich meebrengen, alsook omdat uithuiszettingen een financiële en administratieve last betekenen voor de verhuurders, werkte het **AES een voorstel uit om het Vlaams Huurgarantiefonds op te richten**. Het AES werd meerdere keren ontboden op het kabinet om zijn voorstel toe te lichten. Het **kabinet werkte een eerste concept uit** op basis van het voorstel van het AES en stuurde dit vervolgens naar de administratie¹⁵ die daarop enkele **ronde tafels** organiseerde en het voorstel aftoetste bij een bredere groep belangenorganisaties en betrokkenen: VVSG die de OCMW's

¹⁵ De administratie verwijst hier naar de afdeling Woonbeleid van het departement RWO en de afdeling Financiële Instrumenten van het Agentschap Wonen-Vlaanderen. De afdeling Woonbeleid werd later bij het Agentschap Wonen Vlaanderen ondergebracht. Om verwarring te vermijden, verwijzen we hiernaar met 'de administratie'.

vertegenwoordigen, de verhuurders, de huurders¹⁶, een vrederechter en een deurwaarder¹⁷. Hieruit volgde een **conceptnota** die door de Vlaamse regering werd goedgekeurd. Vervolgens werd het **besluit uitgewerkt in een kleiner groepje met vertegenwoordigers** van de verhuurders, het departement, het kabinet, een deurwaarder en een vrederechter. Er werd soms ook afgetoetst met het de huurders. Opvallend is hier de sterke betrokkenheid van belangenorganisaties bij de totstandkoming van het besluit en een relatief beperkte betrokkenheid van de Vlaamse administratie (Respondent Z, 09.12.2014).

In het **advies van de Raad van State** op het voorstel kwam **kritiek** op het oorspronkelijk voorgestelde besluit dat door de betrokkenen werd uitgewerkt. Als voornaamste bekommernis stelde de Raad van State dat de toegang tot het Vlaams huurgarantiefonds niet mag afhangen van het oordeel van de vrederechter. Niet het vredegerecht, maar de Vlaamse overheid moest hier volgens de Raad van State over beslissen. Hierop moest het **BVR worden aangepast**. Er werd snel gewerkt aan een nieuw BVR. Aangezien de legislatuur op haar

¹⁶ De verhuurders werden vertegenwoordigd door het Algemeen Eigenaars- en Mede-eigenaarsyndicaat (AES) en het Koninklijk Algemeen Eigenaarsverbond (KAEV). Deze twee organisaties zijn in oktober 2013 opgegaan in de Verenigde Eigenaars vzw. De huurders werden vertegenwoordigd via het Vlaams Overleg Bewonersbelangen (VOB) dat zowel de ondersteuning als de belangenbehartiging van SVK's en huurdersbonden voor zijn rekening nam. De belangenbehartiging van de huurdersbonden gebeurt sinds september 2012 door het Vlaams Huurdersplatform (VHP). Omdat deze transitie plaatsvonden tijdens de totstandkoming van dit besluit, zullen we om verwarring te vermijden naar de organisaties verwijzen als de 'verhuurders' en de 'huurders'.

¹⁷ De vrederechter vertegenwoordigde het Koninklijk Verbond van de Vrede- en Politierechters (KVVP). De deurwaarder vertegenwoordigde de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders van België (NKGB) (Vlaamse overheid, 2012b).

einde liep en er dus een sterke tijdsdruk ontstond, werden deze wijzigingen **intern in het kabinet** doorgevoerd met weinig aftoetsing bij belangenorganisaties of de Vlaamse administratie. Bijgevolg verloor het besluit aan draagvlak bij de betrokken belangenorganisaties. Aan het einde van het totstandkomingstraject werd door de minister een **persconferentie** georganiseerd om de nieuwe regelgeving bekend te maken. Het VHP werd uitgenodigd om het nieuwe besluit samen met de Verenigde Eigenaars en de minister voor te stellen, maar zij namen uit onvrede met het besluit niet deel aan deze persconferentie (Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AA, 19.01.2015; Respondent AB, 03.02.2015; Respondent AC, 12.03.2015).

> 4.2.2. *Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten*

-Alternatieve beleidsinstrumenten

Het beleidsinitiatief betreft een **financieel beleidsinstrument**, waarbij een financiële tegemoetkoming geboden wordt aan verhuurders in geval van huurachterstal. De overweging om de toetreding tot het Vlaams Huurgarantiefonds verplicht op te leggen aan verhuurders maakte eveneens deel uit van het afwegingsproces (**juridisch beleidsinstrument**).

Er werden een aantal alternatieve beleidsinstrumenten voorgesteld door de VVSG. De VVSG stelde voor om in plaats van het Vlaams Huurgarantiefonds op te richten in te zetten op preventie van uithuiszetting. Het Vlaams Huurgarantiefonds komt namelijk pas tussen nadat er een

vordering bij de vrederechter wordt ingesteld ten gevolge van huurachterstal. Het VVSG stelde eveneens voor om meer financiële middelen voor OCMW-personeel te voorzien om aan **huurdersbegeleiding** te doen. Er zouden ook financiële simulaties voor deze piste gebeurd zijn. Uiteindelijk verwierp het **kabinet** dit alternatief. Het kabinet was van mening dat deze huurdersbegeleiding sowieso al tot het takenpakket behoort van de OCMW's en dat het Vlaams Huurgarantiefonds hier moest beschouwd worden als een bijkomend instrument om de woonzekerheid te verbeteren (Respondent Z, 09.12.2014; belangenorganisatie M, 12.03.2015).

-Aansluiting

Hoewel de verhuurdersorganisaties wat terughoudender stonden ten opzichte van een verplichte aansluiting van verhuurders bij het fonds, bestond er bij de huurdersorganisaties en het kabinet steun voor de **verplichte aansluiting** (Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AA, 19.01.2015; belangenorganisatie M, 12.03.2015). Er werd overwogen om de registratie van de huurcontracten - die sinds enkele jaren gratis was - weer betalend te maken voor de verhuurders en deze verplichte bijdrage dan te storten in het Vlaams Huurgarantiefonds. De verhuurders waren bereid zich achter deze piste te scharen. De piste werd overwogen aangezien in het kader van de communautaire onderhandelingen destijds gespeculeerd werd over een overheveling van de registratie van de huurcontracten naar het Vlaamse beleidsniveau. Echter, de registratie van de huurcontracten werd uiteindelijk **geen Vlaamse bevoegdheid**, waardoor deze beleidspiste moest worden verlaten. Een alternatieve overwogen piste hield in dat de bijdrage aan het Vlaams Huurgarantiefonds zou worden

opgelegd aan de verhuurders onder de vorm van een belasting. Hiervoor bestond **geen draagvlak bij de verhuurdersorganisaties en geen draagvlak bij andere regeringspartners**, met name bij de Vlaamse minister voor Financiën en begroting. Het kabinet ervoer ook dat de **tijd te beperkt** was om de andere regeringspartners te overtuigen om deze piste te realiseren. Een gratis aansluiting van verhuurders bij het fonds werd niet overwogen wegens **budgettaire onhaalbaarheid** (Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AA, 19.01.2015).

In het besluit werd ingeschreven dat een verhuurder kan aansluiten bij het fonds **binnen twee maanden na ondertekening van het huurcontract**. Dit impliceert dat oudere huurcontracten niet meer kunnen aansluiten bij het Vlaams Huurgarantiefonds. Deze keuze werd gemaakt **om misbruik te voorkomen**. Verhuurders zouden dan kunnen beslissen om pas aan te sluiten vanaf het moment dat ze merken dat een huurder een betalingsachterstand opbouwt. Een alternatieve piste zou er in kunnen bestaan om gedurende een beperkte periode de kans te geven aan verhuurders om oudere huurcontracten te laten aansluiten bij het fonds, zodoende dat huurcontracten die afgesloten werden vooraleer het Vlaams Huurgarantiefonds in voege trad zich alsnog bij het Vlaams Huurgarantiefonds kunnen aansluiten. Deze piste werd echter niet gevolgd omwille van **administratieve onhaalbaarheid**. Het zou een overrompeling betekenen voor de Vlaamse administratie die al deze aanvragen op korte termijn zou moeten verwerken. Het bedrag van 75 euro dat verhuurders moeten betalen bij aansluiting is gebaseerd op **nattevingerwerk**. Het verhuurders stelden dit bedrag voor en beschouwden het als een billijk bedrag (Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AA, 19.01.2015).

-Tegemoetkoming

De tegemoetkoming wordt enkel betaald wanneer er effectief een gerechtelijke procedure tot uithuiszetting wordt gestart. Er is geen mogelijkheid ingeschreven in de regelgeving om een tegemoetkoming te verlenen in het kader van een minnelijke schikking tussen de huurder en de verhuurder. Het huurders waren er voorstander van om een tussenkomst door het Vlaams Huurgarantiefonds ook mogelijk te maken bij een minnelijke schikking, maar de verhuurders waren hier niet voor te vinden. Vanuit **ervaringen in het verleden** was geweten dat minnelijke schikkingen soms misbruikt werden om de periode van huurachterstal te verlengen. Bijgevolg waren de **eigenaars-verhuurders** gewonnen voor het idee om de tegemoetkoming enkel toe te staan in het kader van een rechtsvordering (Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AA, 19.01.2015; Respondent AC, 12.03.2015).

In de eerste versie van het BVR dat uitgewerkt werd in het kabinet samen met de betrokken belangenorganisaties, lag de keuze om te beslissen over de toekenning van een tegemoetkoming van het fonds in handen van de vrederechter. De vrederechter kon ook beslissen over de hoogte van het toegekende bedrag en de termijn van uitbetaling (Vlaamse overheid, 2012b). De keuze om een uitgebreide bevoegdheid te geven aan het vredegerecht zou ingegeven zijn door **administratieve haalbaarheid**. Het was namelijk zo dat de **andere regeringspartners** het kabinet geen toestemming gaven om in het kader van de nieuwe regelgeving extra personele middelen in te zetten (Respondent AC, 12.03.2015). De **Raad van State** oordeelde echter dat het niet tot de bevoegdheid van de vrederechter behoort om te oordelen over het al dan niet toekennen van de tegemoetkoming door het

Vlaams Huurgarantiefonds. De Vlaamse overheid zou hier zelf de beslissing in moeten nemen (Respondent Z, 09.12.2014). Daarom werd in het uiteindelijke besluit de bevoegdheid van de vrederechter beperkt tot het toekennen van een uitstel van betaling en het opleggen van een aanzuiveringsregeling (afbetalingsplan voor de huurder). Aanvankelijk was het de bedoeling dat het Vlaams Huurgarantiefonds ook zou kunnen tussenkomen om in de plaats van de huurder de huurachterstal terug te betalen in het kader van een afbetalingsplan. Deze wijziging van het besluit heeft tot gevolg dat het fonds enkel tussenkomt om de terugbetaling naar de verhuurder te garanderen in geval de huurder het afbetalingsplan niet nakomt (Vlaamse overheid, 25.11.2013).

Een andere aanpassing die gebeurde als gevolg van de kritiek van de **Raad van State** is dat het Vlaams Huurgarantiefonds het bedrag dat ze toegekend heeft achteraf kan terugvorderen van de huurder tenzij deze langdurig ziek of werkloos is of van een leefloon leeft (Vlaamse overheid, 25.11.2013; Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AB, 03.02.2015). Dit werd ingevoerd **op aanraden van de vrederechters**. Het kabinet vroeg aan de vrederechters namelijk een oplossing voor de problematische situatie waarin huurders die het afbetalingsplan wel betalen (en bijgevolg geen tegemoetkoming van het fonds krijgen) benadeeld worden ten opzichte van zij die dat niet doen (en wel een tegemoetkoming van het fonds krijgen) (Respondent AC, 12.03.2015).

De Raad van State raadde ook aan om een **decretale basis** te voorzien voor het Vlaams Huurgarantiefonds in plaats van het in te schrijven in een besluit. Desondanks werd toch gekozen om de regelgeving in een besluit uit te werken. Volgens een

vertegenwoordiger van een belangenorganisatie Upeelde hier de vrees dat voor een decreet **opnieuw een advies van de Raad van State** moest worden ingewonnen en dit wilde het kabinet vermijden (Respondent AC, 12.03.2015).

> 4.2.3. *Beslissingscriteria*

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

- **Draagvlak binnen de regering:** Binnen de regering bestond er geen draagvlak voor een uitbreiding van het personeelsbestand van de Vlaamse administratie om de implementatie van het besluit mogelijk te maken. Dit zou voor het kabinet een reden geweest zijn om de vrederechter belangrijke beslissingsbevoegdheden te geven. Andere regeringspartners waren niet te vinden voor de piste om de aansluiting bij het Vlaams Huurgarantiefonds via een taks verplicht op te leggen aan verhuurders, waardoor de keuze moest worden gemaakt om deze aansluiting vrijwillig te maken (Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AC, 12.03.2015).

- **Haalbaarheid van de uitvoering:** De optie om een korte periode in te stellen waarin alle oude huurcontracten konden aansluiten bij het Vlaams Huurgarantiefonds werd verworpen omdat dit een te grote administratieve last met zich zou meebrengen voor de Vlaamse administratie. De onmogelijkheid om

extra personele middelen vrij te maken om het besluit te kunnen uitvoeren maakte dat het kabinet aanvankelijk de beslissing om de tegemoetkoming toe te kennen bij de vrederechter legde (Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AC, 12.03.2015).

- **Advies Raad van State:** Ten gevolge van het advies van de Raad van State werd besloten om de beslissing over de toekenning van de tegemoetkoming bij de Vlaamse administratie te leggen in plaats van bij de vrederechter en werd ingeschreven dat huurders onder bepaalde voorwaarden de tegemoetkoming moeten terugbetalen aan het Vlaams Huurgarantiefonds. Het advies van de Raad van State maakte ook dat beslist werd om de tegemoetkoming van het Vlaams Huurgarantiefonds in te zetten wanneer de verhuurder het afbetalingsplan niet nakomt in plaats van als aanvulling op het afbetalingsplan. Al deze aanpassingen maakten dat de huurders zich van het besluit gingen distantiëren (Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AC, 12.03.2015).

In mindere mate kwamen ook de volgende criteria aan bod in de interviews met de betrokkenen:

- **Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen:** Het huurgarantiefonds werd niet uitgebreid naar studentenkamers of tweede verblijven aangezien dit niet relevant zou zijn voor het behalen van de beleidsdoelstelling: de woonzekerheid verhogen (Respondent Z, 09.12.2015).

- **Draagvlak bij belangenorganisaties:** Het Vlaams Huurgarantiefonds werd in eerste instantie uitgewerkt door het AES en door hen voorgelegd aan het kabinet. Een aantal beslissingen werden ook genomen om het draagvlak bij de belangenorganisaties te behouden. Zo was het de voorkeur van de verhuurders om minnelijke schikkingen niet open te stellen voor tegemoetkomingen door het huurgarantiefonds, maar enkel tegemoetkomingen mogelijk te maken in geval er een rechtsvordering plaatsvindt. Merk wel op dat zowel vertegenwoordigers van de verhuurders als van - en vooral van - de huurders uiteindelijk niet heel tevreden waren over het eindresultaat. Na het advies van de Raad van State werd het besluit nog grondig gewijzigd zonder raadpleging van de belangenorganisaties (Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AA, 19.01.2015; Respondent AC, 12.03.2015).

- **Kostprijs:** Een gratis aansluiting van verhuurders bij het Vlaams Huurgarantiefonds werd niet overwogen omdat dit financieel niet haalbaar zou zijn (Respondent Z, 09.12.2014).

Het Europees kader leek geen impact te hebben op de keuze voor beleidsalternatieven (Respondent Z, 09.12.2014). Ook naar advies van Inspectie van Financiën, eenvormigheid, de economische context of onderzoeksresultaten werd niet verwezen.

> 4.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten die tijdens de totstandkoming van het besluit met betrekking tot het Vlaams Huurgarantiefonds aan bod kwamen.

Tabel 8.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

Wat betreft het **budget** werden simulaties gemaakt over de kost van de nieuwe regelgeving voor de Vlaamse overheid. Op basis van gegevens over het aantal vorderingen tot uithuiszetting (verkregen via de VVSG) en het aantal

effectieve uithuiszettingen (verkregen via de deurwaarders) werd ingeschat hoeveel de regelgeving zou gaan kosten. Aan de hand van een recente studie door het Steunpunt Wonen kon ook worden ingeschat hoeveel huurcontracten jaarlijks werden afgesloten. Op basis daarvan werden veronderstellingen gemaakt over het aantal huurcontracten dat in de risicogroep voor huurachterstal zat en hoeveel aansluitingen bij het Vlaams huurgarantiefonds er bijgevolg zouden zijn. Zowel voor de optie van de verplichte als van de vrijwillige aansluiting bij het fonds werden financiële simulaties gemaakt (Respondent Z, 09.12.2014).

Wat **invoeringstermijn en fasen** betreft moet worden opgemerkt dat in het besluit werd opgenomen dat de regelgeving in werking zou treden op 1 januari 2014 met uitzondering van de regeling met betrekking tot de terugvordering van de tegemoetkoming van huurders. Het Vlaams huurgarantiefonds is bovendien niet toegankelijk voor huurcontracten die werden afgesloten alvorens het besluit in werking trad (Vlaamse overheid, 25.11.2013).

Wat betreft **implementatie en databeheer** werd door het kabinet en de administratie samengewerkt met de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders die een ICT-applicatie hadden ontwikkeld zodat de verhuurders digitaal een aanvraag konden indienen en de gegevensuitwisseling tussen de betrokken actoren optimaal kon verlopen. Deze applicatie was echter nog niet klaar op het moment dat de regelgeving in werking trad (Respondent AA, 19.01.2015). Ook de toetredingsprocedure en toetredingsvoorwaarden werden uitgebreid in overweging genomen bij de totstandkoming van het besluit en staan uitgebreid beschreven in het BVR (Vlaamse overheid, 25.11.2013).

Inzake **communicatie** werd een persconferentie georganiseerd over het nieuwe besluit waarbij ook de Verenigde Eigenaars aanwezig waren. Het was de bedoeling om een grote promotiecampagne op te zetten, maar aangezien de legislatuur op haar einde liep, was er niet voldoende tijd meer voorhanden om dit te verwezenlijken (Respondent Z, 09.12.2014). Bovendien wilde het kabinet een grote promotiecampagne uitstellen tot de softwaretoepassing die kon gebruikt worden voor het aanvragen van een aansluiting bij het fonds gebruiksklaar was (Homans, 2015). Het communiceren van de nieuwe regelgeving naar de huurders vormde wel een probleem. Het informeren van alle huurders - ook diegenen zonder huurachterstal - over het feit dat er een vangnet bestaat dat de huur in hun plaats betaalt indien zij dit nalaten zou kunnen leiden tot misbruiken. OCMW's nemen geregeld de taak op zich om huurders hierover te informeren op het moment dat een vordering tot uithuiszetting bij het vredegerecht wordt ingediend. Zij kunnen dan de huurders informeren over het feit dat hun aanwezigheid bij de vrederechter om een afbetalingsplan op te maken in hun voordeel kan uitdraaien¹⁸. Echter, de OCMW's doen dit niet altijd omdat zij over onvoldoende financiële en personele middelen zouden beschikken om de huurders te informeren. Een respondent merkte op dat in het besluit niets werd ondernomen om het informeren van de huurders te bevorderen (Respondent AC, 12.03.2015).

¹⁸ Het afbetalingsplan wordt niet opgemaakt indien de huurder niet komt opdagen of zich niet laat vertegenwoordigen bij de vrederechter (Respondent AC, 12.03.2015).

Wat betreft **controle en monitoring** bepaalt het besluit dat onrechtmatige uitbetalingen van het fonds ten gevolge van bedrog of list moeten terugbetaald worden met een nalatigheidsinterest. Deze terugbetaalde bedragen worden weer in het Vlaams Huurgarantiefonds gestopt. Bovendien wordt vermeld dat het Vlaams Huurgarantiefonds bij de Kruispuntbank Sociale Zekerheid en de FOD Financiën gegevens over het inkomen van de huurders mag opvragen in het kader van de terugvordering van een tegemoetkoming aan de huurder en dat het fonds bij het Rijksregister kan nagaan op welk adres de huurder ingeschreven is (Vlaamse overheid, 25.11.2013).

Tabel 8.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

Haalbaarheid-weerstand bij doelgroepen speelde mee bij de beleidskeuzes die gemaakt werden. Zo werd niet gekozen om de bijdrage aan het Vlaams Huurgarantiefonds op te leggen als een verplichte belasting aan de verhuurders omdat dit niet naar de zin was van de verhuurders. De verhuurders waren evenmin voorstander van het open stellen van minnelijke schikkingen voor tegemoetkomingen door het Vlaams Huurgarantiefonds. Merk wel op dat naar aanleiding van het advies van de Raad van State het kabinet op het laatst nog een

aantal aanpassingen deed aan het besluit waar vooral de huurders en in mindere mate de verhuurders geen steun aan verleenden (Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AA, 19.01.2015; Respondent AC, 12.03.2015).

Toegang en bereik van de doelgroepen werd eveneens in overweging genomen bij de totstandkoming van het besluit. Huurders van sociale woningen werden uitgesloten van het Vlaams Huurgarantiefonds omdat de woonzekerheid van sociale huurders al via andere regelgeving wordt beschermd. Studentenkamers en tweede verblijven werden eveneens uitgesloten van tegemoetkoming door het Vlaams Huurgarantiefonds omdat verlies van deze woonplaatsen geen invloed heeft op de woonzekerheid van de huurder. Bovendien werd in het besluit opgenomen dat de aansluiting bij het Vlaams Huurgarantiefonds maar mogelijk is binnen twee maanden na het sluiten van de huurovereenkomst. **Kosten** voor de doelgroep maakten ook deel uit van de overweging bij de totstandkoming van het besluit, zoals bij de keuze tussen een verplichte of vrijwillige bijdrage van de verhuurders aan het fonds, de hoogte van deze bijdrage, of de beslissing of de tegemoetkoming al dan niet in de plaats moet treden van het afbetalingsplan van de huurder (Respondent Z, 09.12.2014; Vlaamse overheid, 25.11.2015). Over **afhankelijkheid van het instrument en rechtszekerheid** werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.

Tabel 8.3 – Informatie en kennisvoorziening

informatie en kennisvoorziening	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

Zoals vermeld werd het Vlaams Huurgarantiefonds als instrument ter verbetering van de woonzekerheid van private huurders aangedragen door het AES. Een belangrijke drijfveer hiervoor waren de **eigen ervaringen** van de verhuurders met uithuiszettingen. De ontwikkeling van een ICT-module voor de digitale aanvraag van aansluiting bij het Vlaams Huurgarantiefonds gebeurde op basis van beschikbare expertise bij de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders die ervaring hadden met een gelijkaardige applicatie. Er bestonden ook **data en onderzoeksgegevens** over het topic. Op basis van een onderzoek door het steunpunt Wonen had het kabinet zicht op het aantal huurcontracten dat jaarlijks werd afgesloten. Van enkele betrokken belangenorganisaties ontving het kabinet ook data over het aantal vorderingen tot uithuiszetting, het aantal feitelijke uithuiszettingen, (Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AA, 19.01.2015). Naar

buitenlandse voorbeelden of beschikbare ex post evaluaties werd niet verwezen in de interviews met de betrokkenen.

Tabel 8.4 – Governance en coördinatie

governance en coördinatie	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Het kabinet Wonen heeft het besluit afgetoetst met **andere beleidsdomeinen**, zoals met het kabinet Welzijn, waarmee het kabinet op een structurele manier samenwerkt. De optie, voorgesteld door de VVSG, om de OCMW's meer te betoelagen in plaats van de tegemoetkoming aan de huurders toe te kennen zou met het kabinet Welzijn zijn besproken. Dit heeft echter geen invloed gehad op het uiteindelijke besluit. Merk op dat het kabinet van de minister van Wonen de overwogen optie om de bijdrage van de verhuurders aan het Vlaams Huurgarantiefonds op te leggen via een belasting nooit heeft afgetoetst met het kabinet van de minister van Financiën en Begroting. Doordat de samenwerking tussen beide kabinetten nogal moeilijk verliep, schatte het kabinet Wonen in dat de minister van Financiën en Begroting hier niet voor te vinden zou zijn. Het VVSG - die de OCMW's vertegenwoordigt - was ook aanwezig op het overleg ter voorbereiding van het besluit. Op die manier bestond er een afstemming met het **lokale**

beleidsniveau. De OCMW's kunnen een rol spelen bij het informeren van de huurders over het belang van hun aanwezigheid bij de uitspraak van de vrederechter voor het opstellen van een afbetalingsplan. Over coördinatie met andere **beleidsinstrumenten** werd niets vermeld in de interviews. **Europese regelgeving** zou geen invloed gehad hebben op het besluit (Respondent Z, 09.12.2014).

Tabel 8.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

Er werd getracht om de **effectiviteit** van het Vlaams Huurgarantiefonds te verhogen door de aansluiting van verhuurders bij het fonds verplichtend te maken. Omdat dit niet gekoppeld kon worden aan een verplichte bijdrage van de huurder bij de registratie van huurcontracten, werd uiteindelijk geopteerd voor een vrijwillige aansluiting. De effectiviteit van het Vlaams Huurgarantiefonds is beperkt gebleven. Op een parlementaire vraag in maart 2015 bleek dat nog maar 325 huurcontracten van 263 verschillende verhuurders bij het Vlaams Huurgarantiefonds waren aangesloten (Homans, 2015)¹⁹. De verwachting was dat er tussen de 15 000 en de 20 000 verhuurders zouden aansluiten

¹⁹ De beperkte effectiviteit van het Vlaams Huurgarantiefonds werd een klein nieuwsitem (Het Laatste Nieuws, 03.05.2015).

(Respondent AA, 19.01.2015). Slechts in vier dossiers werd reeds een tegemoetkoming uitbetaald. Nog geen enkele uithuiszetting werd via het Vlaams Huurgarantiefonds vermeden. Men zou kunnen stellen dat tijdens de totstandkoming van het besluit de effectiviteit van het instrument onvoldoende werd ingeschat (Homans, 2015).

Uit een ex post evaluatie van het besluit bleek dat de strikte termijnen voor de aanvraag om aan te sluiten bij het huurgarantiefonds en om een tegemoetkoming aan te vragen de effectiviteit van het instrument zouden kunnen beknotten. Ook het beperkte aantal gevallen waaronder een verhuurder de tegemoetkoming kan ontvangen (het moet tot een rechtsvordering komen én de huurder moet een afbetalingsplan aanvaarden) beperken het succes van het instrument. Bovendien werd er geen communicatiecampagne gevoerd om het instrument bekend te maken (Homans, 2015). Een aantal zaken werden dus op voorhand onvoldoende ingeschat, zoals dus ook **de succesfactoren voor het bereiken van de beleidsdoelen**. In de interviews wordt over een dergelijke inschatting geen melding gemaakt.

Tabel 8.6 – Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

Het Vlaams Huurgarantiefonds werd uitgewerkt ten gevolge van een **maatschappelijke vraag**: het werd initieel voorgesteld door het AES. **Kosten, risico's en baten voor de overheid** werden ook in overweging genomen bij de totstandkoming van het besluit. Er werden geen extra personele middelen vrijgemaakt voor het Vlaams Huurgarantiefonds. Door gebruik te maken van een softwaresysteem voor gegevensuitwisseling ontwikkeld door de Nationale Kamer van Deurwaarders en door een belangrijke rol toe te kennen aan de vrederechter en de deurwaarders bij de toepassing en controle van de tegemoetkoming door het Vlaams Huurgarantiefonds in specifieke gevallen probeerde het kabinet de last op de Vlaamse administratie te beperken (Respondent Z, 09.12.2014; Respondent AC, 12.03.2015).

Het Vlaams Huurgarantiefonds kan worden opgevat als een **indirecte tussenkomst** naar de doelgroep van de huurders: de achterstal van de huurders wordt verholpen via een tegemoetkoming aan de verhuurders. In de beleidsnota van de

minister van Wonen stond de doelstelling ingeschreven om de woonzekerheid van de huurders te verhogen (Van den Bossche, 2009). In een vroege fase van het totstandkomingsproces is de piste overwogen geweest om in plaats van het Vlaams Huurgarantiefonds in te voeren extra middelen te geven aan de OCMW's voor de begeleiding van huurders. Dit zou een meer directe tussenkomst naar de huurders impliceren (Respondent Z, 09.12.2014). Over het **corrigeren van marktfalen** of het **vermijden van staatssteun** werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.

Tabel 8.7 – Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Ondersteunende instrumenten in de vorm van een promotiecampagne in samenwerking met belangenorganisaties werd overwogen, maar werd uiteindelijk niet gerealiseerd. Wat betreft **dwang en vrijblijvendheid** werd zowel een verplichte als een vrijwillige aansluiting bij het Vlaams Huurgarantiefonds overwogen (Respondent Z, 09.12.2014). Ook over de **toegankelijkheid** van het instrument werd gereflecteerd: welke huurcontracten kunnen

aansluiten en welke niet. Verhuurders kunnen maar aansluiten binnen de twee maanden na ondertekening van het huurcontract. Voor huurcontracten uit het verleden is het niet mogelijk om aan te sluiten bij het Vlaams huurgarantiefonds (Vlaamse overheid, 25.11.2013). Over overwegingen met betrekking tot de **flexibiliteit** en het **vernieuwend karakter** van het instrument werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.

5. Moeilijkheden en beperkingen

Hierboven werd voor elke case besproken op basis van welke criteria gekozen werd voor bepaalde beleidsinstrumenten en -alternatieven en hoe de totstandkoming of ex ante beleidsevaluatie van het beleidsinitiatief verliep. In alle cases werd echter ook melding gemaakt van moeilijkheden en beperkingen tijdens deze ex ante beleidsevaluatie die maakten dat de beleidsvoorbereiding niet optimaal kon verlopen. Hieronder bespreken we de moeilijkheden en beperkingen die door de respondenten uit het beleidsdomein RWO werden ervaren²⁰.

Een eerste aspect waarbij moeilijkheden kunnen worden ervaren betreft **tijd en tijdsdruk**. De meeste respondenten gaven aan dat in er voldoende tijd voorhanden was om het

²⁰ We bespreken de moeilijkheden en beperkingen niet voor elke case afzonderlijk. Enerzijds omdat deze informatie niet steeds betrekking heeft op één specifieke case, maar ook op andere cases waar de respondenten bij betrokken waren in het verleden, en anderzijds om de anonimiteit van de geïnterviewden te vrijwaren.

beleidsvoorstel uit te werken, maar soms werd wel tijdsdruk ervaren. Enkele oorzaken van tijdsdruk die in de interviews werden aangegeven zijn: een naderend einde van de legislatuur, druk van een minister en technische redenen (bijvoorbeeld het feit dat de technische implementatie nog niet volledig op punt staat). Ook werd verwezen naar een uitspraak van de Raad van State die maakt dat het beleidsinitiatief nog snel moet aangepast worden op het laatste moment. Deze tijdsdruk heeft volgens de respondenten enkele negatieve gevolgen, zoals onvoldoende tijd om onderzoek te voeren en overleg te plegen en - daarmee samenhangend - een beperkter draagvlak voor het beleid (zie onderstaande citaten):

“[...] Maar het is vooral de tijd krijgen als administratie om [...] onderzoek te doen of overleg te gaan plegen, dat zit er vaak niet in.”

“[...] dus als we het besluit, of als we het systeem in werking wouden krijgen in die legislatuur moesten we op dat moment snel gaan. En dan is het intern gebeurd. [We hebben] interne oplossingen gezocht en daar zijn we ons draagvlak een beetje kwijtgespeeld. Wat natuurlijk heel spijtig is voor iets waar dat je echt een traject hebt afgelegd met al je stakeholders en dat dan eigenlijk in de laatste fase door een advies van de Raad van State verliest.”

Wat betreft de beschikbaarheid van gegevens ervoeren vooral de respondenten uit het beleidsveld Wonen een tekort (zie onderstaand eerste citaat). Hoewel er wel wat bruikbare data verzameld worden - bijvoorbeeld in het kader van

subsidievertrekking of woningkwaliteitscontroles - werd door de respondenten toch ook gewezen op een gebrek aan degelijke structurele dataverzameling (zie onderstaand tweede citaat). Dit gebrek aan gegevens zou ook voelbaar zijn bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving. Opvallend is dat bij de cases uit het beleidsveld Wonen sterk gesteund werd op gegevens die verzameld werden door de betrokken belangenorganisaties, mogelijk ter compensatie. Er werd bovendien vermeld door enkele respondenten dat de rechterlijke macht vaak niet voldoende relevante gegevens bijhoudt. Respondenten wijten dit aan de bestuurlijke cultuur of de beperkte informatisering van justitie (zie onderstaand derde citaat). Ook respondenten uit het beleidsveld Onroerend Erfgoed wezen op een tekort aan gegevens, maar er zou wel sprake zijn van een verbetering. Respondenten uit het beleidsveld Ruimtelijke ordening waren positiever. Structurele dataverzameling zou hier makkelijker verlopen omdat de verzameling van deze data vaak geformaliseerd is via vergunningsaanvragen of verplichte meldingen. Dataverzameling van gegevens waar geen meldingsplicht voor bestaat zou wel moeilijker liggen.

“[...] bij Wonen is dat een probleem. Wij hebben ook zelf dat groot woononderzoek gelanceerd, maar eigenlijk is dat geen structurele dataverzameling. [...] Wij weten bijvoorbeeld niet hoeveel woningen dat er zijn in Vlaanderen [...]. Nee, da 's een probleem.”

“[...] we hadden eigenlijk geen heel goeie gegevensbronnen om echt goed budgettaire inschattingen te maken.”

Over gegevensverzameling binnen de rechtelijke macht: *“Iedereen die die thematiek kent, kan daar maar één iets over zeggen: een ontstellend gebrek aan elementaire cijfers. Een ontstellend gebrek! En dat heeft iets te maken met de bestuurlijke cultuur, want in Nederland bestaat dat wel. De griffiers krijgen daar trouwens een veel belangrijkere rol, dat zijn niet puur alleen maar secretarissen die noteren.”*

Deze verzamelde gegevens kunnen gebruikt worden om op voorhand de **impact van het geplande beleid op de doelgroep** in te schatten. Ook hier moet worden opgemerkt dat de stakeholdersanalyse uit de RIA vaak een post-hoc analyse is die wordt gemaakt nadat de effectieve beleidsinstrumentenkeuze reeds heeft plaatsgevonden. De inschatting van de impact op de doelgroep tijdens de beleidsvoorbereiding gebeurt vaak op een minder systematische en analytische manier, namelijk aan de hand van overleg met vertegenwoordigers van betrokken belangenorganisaties. Op die manier werd inzicht verkregen over de noden en wensen van de doelgroep. Formele analyses van de impact op de doelgroep hadden in de onderzochte cases voornamelijk betrekking op de bijkomende administratieve of financiële impact op de doelgroep van het beleid en op de Vlaamse administratie. Terwijl hier bij sommige cases sterke aandacht aan werd besteed, was dit bij andere cases minder of niet het geval (zie onderstaand eerste en tweede citaat). Als de veronderstelde impact te beperkt was, werd minder moeite gedaan om deze via grondige analyses in te schatten (zie onderstaand derde citaat).

“Ze hebben [de administratieve last] proberen te kwantificeren in de voorbereidende nota’s. Dat zijn de nota’s die de sector gemaakt [heeft]. Oké: huurdersbegeleiding, hoeveel tijd steken we daar in? En da ’s echt allemaal gekwantificeerd in VTE’s he. Dus de volledige werklast per woning hebben we proberen te kwantificeren samen met de sector. Ja.”

“Onbewust houdt ge daar wel rekening mee. Als ge een bepaalde optie [overweegt, wordt er gezegd] van: ‘Ja, maar dat gaat zo een [grote] administratieve last [met zich meebrengen].’ Maar dan zonder dat echt helemaal te beginnen becijferen. [...] Dus daar wordt wel rekening mee gehouden, maar niet dat dat dan allemaal uitgeschreven [wordt] en dan beslissen we op basis daarvan dat [die optie wordt gekozen]. Nee.”

“Naar regelgeving of naar administraties heeft dit geen impact he. Er zijn wel analyses gebeurd, [...], maar naar de subsidies zijn er geen [Dat was ook niet nodig. Dat heeft geen enkele toegevoegde waarde.”

Bij de beleidsvoorbereiding werd ook aandacht besteed aan het inschatten van de **financiële impact** van beleidsinitiatieven op voorhand. In één van de onderzochte cases werd getracht om op voorhand de financiële impact van verschillende overwogen beleidspistes op voorhand in te schatten. In de andere cases gebeurde dit niet. Meestal hebben de financiële simulaties tot doel om de mogelijkheden binnen een bepaalde gekozen beleidsoptie na te gaan. Rekening houdend met de noden van de doelgroep en de

beperkingen van de budgettaire ruimte wordt geprobeerd om een optimaal subsidiebedrag te bepalen (zie onderstaand eerste citaat). Door de respondenten werd er ook op gewezen dat soms de gegevens om degelijke budgettaire inschattingen te maken niet voorhanden zijn. Bijgevolg is de keuze van bepaalde subsidiebedragen soms (deels) gebaseerd op nattevingerwerk (zie onderstaand tweede citaat).

“Er worden budgettaire ramingen gemaakt en op basis daarvan voorstellen van subsidiebedragen.”

“Weet ge, het nadeel was: daar zijn geen cijfers over. [...] Daar waren geen cijfers voorhanden om te zeggen: ‘Het is zoveel, het is zoveel.’ Men heeft daar eigenlijk een bepaald bedrag opgekleefd. Ja... Is dat met de natte vinger geweest? Ik weet het niet.”

De **impact op de bredere maatschappij** van een beleidsoptie of de verschillende impact op de **korte-, middellange en lange termijn** werd ook in de cases uit het beleidsdomein RWO niet onderzocht. Er werd door enkele respondenten op gewezen dat het inschatten van de impact van beleid op de bredere maatschappij en op lange termijn te complex is (zie onderstaand citaat).

Op de vraag of de maatschappelijke impact van beleidsopties op voorhand is ingeschat: *“Nee nee nee. [...] Dat is gewoon veel te moeilijk ook. [...] Er zijn veel factoren natuurlijk die daarin een rol spelen.”*

De **belangenorganisaties** werden over het algemeen redelijk intensief betrokken bij de totstandkoming van het beleid,

vooral bij de inhoudelijke principes en de inhoudelijke uitwerking. Wat betreft de praktische uitwerking lag het zwaartepunt vooral bij de administratie. De respondenten uit het beleidsdomein RWO benadrukten vooral dat de betrokkenheid van belangenorganisaties zorgt voor een beter inzicht in de praktijk (zie onderstaand eerste citaat). Daarnaast werd ook gesteld dat betrokkenheid van belangenorganisaties het draagvlak van het beleid verhoogt en voor de aanlevering van bruikbare gegevens zorgt. De nadelen van de betrokkenheid van belangenorganisaties waren volgens de respondenten vooral dat er afgeweken wordt van de oorspronkelijke doelstelling van het beleidsinitiatief, dat daardoor zijn inhoudelijke coherentie en consistentie verliest (zie onderstaand tweede citaat), alsook dat belangenorganisaties zich soms nogal oncoöperatief opstellen en eigenbelang te sterk zouden laten doorwegen bij hun keuzes.

“Het voordeel was dat het natuurlijk drie partners waren die die procedures door en door kenden. Wat dat we ook wel nodig hadden om dat besluit uit te werken.”

“Soms als er veel wordt ad hoc gewijzigd dan gaat de lijn soms verloren. Of als er gelobbyd wordt voor bepaalde dingen, dan merkt ge... Ge werkt iets uit met een zekere coherentie en dat logisch [is] en als er daar dan bepaalde dingen worden uitgehaald [gaat die coherentie verloren].”

De betrokkenheid van andere **beleidsdomeinen** verschilde nogal sterk per case. In één case werd intensief afgetoetst door de administratie met de administraties van twee andere

beleidsdomeinen. Dit had ook een invloed op de inhoud van het beleidsinitiatief. Op die manier werd de nieuwe regelgeving afgestemd op bestaand beleid. In twee andere cases werd beperkt afgetoetst tussen de kabinetten van twee verschillende beleidsdomeinen, maar dit had geen invloed op de uiteindelijke regelgeving. Het betreft hier de twee cases uit het beleidsveld Wonen die in het kader van een structurele samenwerking werden afgetoetst met het Kabinet van de minister van Welzijn. In een andere case was er geen aftoetsing met andere beleidsdomeinen. De argumentatie hiervoor was dat het een klein beleidsinitiatief betrof dat volledig binnen het takenpakket van het betrokken beleidsdomein viel.

Wat betreft het gebruik van **ex post evaluaties** moet worden opgemerkt dat in het beleidsdomein RWO zelden een heel formele ex post beleidsevaluatie van de bestaande situatie en regelgeving aan de basis lag van het beleidsinitiatief. Enkel bij het SVK-besluit werd een ex post evaluatie door de administratie uitgevoerd onder de vorm van een SWOT-analyse. Voor het Varenderfgoeddecreet gebeurde de ex post evaluatie onder de vorm van een informeel overleg met de belangenorganisaties waarvan vervolgens een discussienota werd opgemaakt. Aan de andere twee beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein RWO ging geen ex post beleidsevaluatie vooraf. De beleidsbeslissing gebeurde wel op basis van kennis die men had over de ontevredenheid met de bestaande situatie die geuit werd door betrokken belangenorganisaties. Ook de nieuwe beleidsinitiatieven zullen worden onderworpen aan een ex post evaluatie in de toekomst. Voor de twee cases uit het beleidsveld Wonen werd geen ex post evaluatie opgenomen in het besluit, maar wel in de beleidsnota van de nieuwe regering. Voor het Varenderfgoeddecreet staat geen

formele evaluatie gepland in de beleidsnota, maar de administratie heeft wel plannen om het decreet in de toekomst te evalueren. Het subsidiebesluit voor de digitale bouwvergunning is uitdovend van aard, wat tot gevolg heeft dat de administratie geen formele ex post evaluatie gepland heeft. Echter, de integratie van de stedenbouwkundige vergunning met de omgevingsvergunning zou wel invloed kunnen hebben op de subsidie. Hierover zou in de toekomst nog gereflecteerd moeten worden, maar niet onder de vorm van een formele evaluatie.

Opvallend was hier dat het **supranationale kader** voor geen enkele van de vier onderzochte cases uit het beleidsdomein RWO werd vermeld als een relevante of beperkende factor bij de totstandkoming van het beleidsinitiatief. Een respondent uit het beleidsveld Wonen vermeldde wel weet te hebben van een vernietiging van een ander beleidsinitiatief uit het beleidsveld door het Grondwettelijk Hof ten gevolge van incompatibiliteit met Europese regelgeving. Mogelijk wordt de beperkte impact van het supranationale kader hier veroorzaakt door de relatief beperkte invloed van Europese regelgeving op het beleidsdomein (zie onderstaand citaat). Twee respondenten wezen er wel op dat voor het beleidsveld Onroerend Erfgoed Europese richtlijnen of doelstellingen vaak een aanleiding vormen voor beleidsontwikkeling:

“Ik denk dat dat nogal afhankelijk is van beleidsdomein tot beleidsdomein. [...] ruimtelijke ordening bijvoorbeeld kent [...] bij mijn weten relatief weinig richtlijnen vanuit Europees oogpunt. Als wij kijken bij milieu is het niet anders dan Europese richtlijnen die zeer sterk de bewegingsmarge gaan bepalen. Onroerend erfgoed is dan weer een ander

aspect maar dan eigenlijk [...] in die zin dat daar juist de richtlijnen en de conventies van de Raad van Europa juist een stimulans zijn om regelgeving uit te bouwen ter ondersteuning van onroerend erfgoed.”

Over **reguleringsimpactanalyse** (RIA) vermeldden de geïnterviewden uit het beleidsdomein RWO dat het in praktijk steeds wordt opgemaakt nadat de beleidsbeslissing reeds was genomen. De RIA is geen instrument dat in de beleidspraktijk gebruikt wordt bij de keuze tussen beleidsalternatieven. Het zou wel een (deels) correcte weergave bieden van de overwegingen die gemaakt werden in het totstandkomingsproces (zie onderstaand citaat).

“Natuurlijk, voor een deel hebt ge die opties [die in de RIA worden weergegeven] wel overwogen en besproken [...] Dus vaak zit dat er wel ergens in, maar is dat niet echt op papier gezet. En bij sommige dingen is dat heel duidelijk op voorhand [...] gewoon al politiek beslist, maar moet ge dan toch nog drie opties gaan uitschrijven. Dus ja, nee, ik ben geen RIA-fan. Dat is echt voor ons vaak een opdracht om dat te doen. Ik begrijp wel... Het zou heel mooi zijn om dat eerst op voorhand voor te bereiden en studies te doen om te bekijken wat effectief de beste oplossing is. Maar wij worden ingehaald door de realiteit.”

Enkele respondenten gaven hun visie op de manier waarop de ex ante beleidsevaluatie voor de keuze van beleidsinstrumenten volgens hen kan **verbeterd worden**. De grote lijn in hun opmerkingen is gelijkaardig: voor een goede

beleidsinstrumentenkeuze moet de bestaande situatie op een grondigere manier bestudeerd en in vraag gesteld worden. Eén respondent stelde dat beleidsmakers te vaak proberen specifieke crisissituaties op te lossen in plaats van structureel het beleid te wijzigen. Een andere respondent stelde dat beleid vaak op een padafhankelijke manier tot stand komt: op basis van het bestaande beleid wordt nieuw beleid uitgedacht. Hierdoor wordt beleid zelden fundamenteel in vraag gesteld en herdacht. Administraties zouden het bestaande beleid waarmee zij vertrouwd zijn als gegeven en evident gaan beschouwen en worden hierin gesterkt door belangenorganisaties die de voordelen die dit beleid hen biedt als onaantastbare verworvenheden bekijken. Oplossingen om een bredere overweging van beleidsinstrumenten te verwezenlijken liggen volgens een respondent bij het beter gebruiken van de RIA in een vroegere fase van de totstandkoming van het beleid. Een andere respondent wijst op het belang aan meer onafhankelijk onderzoek dat inzicht kan verschaffen in de oorzaken van bepaalde maatschappelijke problemen.

6. Conclusie beleidsdomein RWO

In het rapport wordt op basis van een kwalitatieve analyse op vier beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein RWO nagegaan hoe bij de totstandkoming van nieuwe beleidsinitiatieven verschillende beleidsalternatieven en -instrumenten worden afgewogen en op basis van welke criteria specifieke beleidsalternatieven- en instrumenten worden gekozen.

Wat betreft de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven worden gekozen, merken we dat voornamelijk de tegemoetkoming aan de beleidsdoelstellingen (van het kabinet), draagvlak bij belangenorganisaties, de haalbaarheid van de uitvoering en kostprijs het sterkst doorwogen bij de cases uit het beleidsdomein RWO. De onderzochte cases uit het beleidsdomein RWO verschillen van de cases uit andere beleidsdomeinen door de prominentie van die laatste twee criteria. We merken wel dat bepaalde criteria voor specifieke cases heel doorslaggevend waren, terwijl deze voor andere van de onderzochte cases uit het beleidsdomein geen belangrijke rol speelden. Zo waren tegemoetkoming aan het advies van de Raad van State en draagvlak binnen de regering bepalende criteria bij het besluit m.b.t het Vlaams Huurgarantiefonds en bleek inhoudelijke eenvormigheid met het Onroerenderfgoeddecreet van groot belang bij de uitwerking van het decreet Varend Erfgoed.

Ook in het beleidsdomein RWO valt op dat tijdens de ex ante beleidsevaluatie gewoonlijk zeer veel aspecten in beschouwing werden genomen. Het betreft zowel aspecten omtrent de implementatie van het beleidsinstrument, de doelgroep, informatie en kennis, governance en coördinatie,

de beleidsdoelen, de rol van de overheid en de algemene kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hierover werd tijdens het totstandkomingsproces van een nieuw beleidsinitiatief gereflecteerd en informatie verzameld. De aandacht voor de verschillende onderdelen van deze aspecten verschilt van case tot case. Aan aspecten met betrekking tot de implementatie van het beleid wordt gewoonlijk de meeste aandacht besteed. Opvallend was dat de beleidsruimte gelaten door Europa in geen enkele case uit het beleidsdomein RWO een relevant evaluatieaspect bleek, terwijl dit in de andere beleidsdomeinen, vooral WSE, wel het geval was. Europese bepalingen werden soms wel aangehaald als oorzaken van beleidsverandering. Ook in het beleidsdomein RWO merken we dat de overweging van deze verschillende aspecten vaak niet gebeurt op een systematische manier of op basis van bepaalde analytische methoden en technieken. Het gaat dikwijls om inzichten en conclusies verkregen via overleg tussen de verschillende betrokken actoren.

Wat betreft de ervaren moeilijkheden en beperkingen bij de ex ante beleidsevaluatie en de afweging van beleidsinstrumenten verklaarden de respondenten uit het beleidsdomein RWO dat er gewoonlijk voldoende tijd voorhanden was om het beleidsinitiatief grondig voor te bereiden. Tijdsdruk zou soms wel de tijd voor onderzoek en overleg beperken, wat leidt tot een verminderd maatschappelijk draagvlak. De respondenten uit het beleidsdomein RWO - en dan voornamelijk uit het beleidsveld Wonen - meldden een gebrek aan gegevens en data om beleidsinitiatieven voor te bereiden. Dergelijke interne verschillen zijn in andere beleidsdomeinen niet zichtbaar. Binnen de administratie zou er onvoldoende structurele dataverzameling plaatsvinden. We merken bij deze cases ook

een sterker gebruik van data verkregen via belangenorganisaties, mogelijk om het gebrek aan eigen data te compenseren. We merken bovendien dat administraties en kabinetten ook steunen op overleg met belangenorganisaties eerder dan op data om zich een beeld te vormen van de impact van een beleidsoptie op de doelgroep. Om zich een beeld te vormen van de beperkingen van het bestaande beleid werd weinig gebruik gemaakt van formele ex post beleidsevaluaties. Er werd hier meer gesteund op praktijkervaringen die gemeld werden door betrokken belangenorganisaties en knelpunten die naar voren kwamen uit informeel overleg tussen de betrokkenen.

Financiële simulaties werden voornamelijk ingezet om de budgettaire ruimte in te schatten en de hoogte van de subsidies te bepalen en niet zozeer als een instrument om te kiezen tussen verschillende beleidsalternatieven. De impact van het beleid op de bredere maatschappij en op langere termijn werd zelden onderzocht door de administratie tijdens de ex ante evaluatie. Dit zou te moeilijk en te complex zijn om op voorhand in te kunnen schatten. We merken ook dat de betrokkenheid van belangenorganisaties tijdens de totstandkoming van nieuwe regelgeving redelijk intensief was, terwijl andere beleidsdomeinen vaak minder intensief werden betrokken. De betrokkenheid van belangenorganisaties werd gewaardeerd omwille van het draagvlak en het inzicht in de praktijk die het biedt, maar hun betrokkenheid zou ook maken dat de uiteindelijke regelgeving afwijkt van de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen. Bovendien zouden belangenorganisaties zich soms oncoöperatief opstellen en zijn ze te sterk gericht op hun eigenbelang. Opvallend bij de cases uit het beleidsdomein RWO is dat de betrokkenen geen invloed - laat staan beperking - ervoeren van Europese

regelgeving op het totstandkomingsproces en de beleidsinstrumentenkeuze. Ten slotte merken we dat de reguleringsimpactanalyse (RIA) vaak pas werd opgemaakt in een late fase van het totstandkomingsproces en zodoende geen invloed uitoefende op de beleidsinstrumentenkeuze.

Referenties

Agentschap Onroerend Erfgoed. (2013a). *Discussienota Herziening Decreet Varend Erfgoed*. Brussel: Agentschap Onroerend Erfgoed.

Agentschap Onroerend Erfgoed. (2013b). *Overzicht adviezen op discussienota m.b.t. de herziening van het decreet Varend Erfgoed*. Brussel: Agentschap Onroerend Erfgoed.

Agentschap Wonen Vlaanderen. (2011). *Analyse SVK-sector*. Brussel: Agentschap Wonen Vlaanderen.

Bourgeois, G. (2011). *Beleidsbrief Onroerend Erfgoed Beleidsprioriteiten 2011-2012*. Brussel: Vlaams Parlement.

Bourgeois, G. (2012). *Beleidsbrief Onroerend Erfgoed Beleidsprioriteiten 2012-2013*. Brussel: Vlaams Parlement.

Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed. (18.05.2011). *Handelingen Commissievergadering nr. C240*. Brussel: Vlaams Parlement.

- De Decker, P., Vlerick, E., Le Roy, M. (2009). *Eigenaars die woningen verhuren aan een sociaal verhuurkantoor. Profiel, motieven en tevredenheid*. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- De Peuter, B., De Smedt, J., en Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: Evaluatiedesign en management*. Leuven: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Fobé, E., en Brans, M. (2013). *The conduct and use of ex ante evaluation in policy instrument choice*. Paper gepresenteerd op de ICPP-conferentie van 26-28.06.2013 in Grénoble, Frankrijk.
- Het Laatste Nieuws. (03.05.2015). *Huurgarantiefonds wordt amper gebruikt*. [29.07.2015, Het Laatste Nieuws: <http://www.hln.be/hln/nl/943/Consument/article/detail/2307319/2015/05/03/Huurgarantiefonds-wordt-amper-gebruikt.dhtml>].
- Homans, L. (2015). *Antwoord op vraag nr. 563 van 13 maart 2015 van Lorin Parys*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Hood, C. (1984). *The tools of government*. New Jersey: Chatham House.
- Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen.
(2012). *Betreft: advies tot evaluatie van het decreet varend erfgoed van 29 maart 2002*. Gent: Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen.

Respondent T. (13.11.2014). *Interview totstandkoming besluit subsidie digitalisering stedenbouwkundige vergunningsaanvraag* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent U. (24.03.2015). *Interview totstandkoming decreet varend erfgoed* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent U. (25.09.2015). *Feedback op kladversie rapport*.
[E-mail aan J. Vandoninck
(joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent V. (11.06.2015). *Interview totstandkoming decreet varend erfgoed* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent W. (14.10.2014). *Interview totstandkoming besluit SVK's* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent W. (12.10.2015). *Feedback op kladversie rapport*
[E-mail aan J. Vandoninck
(joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent X. (29.10.2014). *Interview totstandkoming besluit SVK's* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent Y. (07.11.2014). *Interview totstandkoming besluit SVK's* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent Z. (09.12.2014). *Interview totstandkoming besluit Vlaams Huurgarantiefonds* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AA. (19.01.2015). *Interview totstandkoming besluit Vlaams Huurgarantiefonds* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AB. (03.02.2015). *Interview totstandkoming besluit Vlaams Huurgarantiefonds* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AC. (12.03.2015). *Interview totstandkoming besluit Vlaams Huurgarantiefonds* [Interview met J. Vandoninck].

Van den Bossche, F. (2009). *Beleidsnota 2009-2014. Wonen*. Brussel: Vlaamse regering.

Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen. (2014). *Laat uw eigendom u niet los?*. Brussel: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen [23.07.2015, Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen: <http://ebl.vlaanderen.be/publications/documents/59927>].

Vlaamse overheid. (16.03.2004). Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 2004 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren. *Belgisch Staatsblad*, p. 14922.

Vlaamse overheid. (15.05.2009). Decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid. *Belgisch Staatsblad*, p. 37357.

Vlaamse overheid. (2012a). *Reguleringsimpactanalyse. Het ontwerp van besluit houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid. (2012b). *Reguleringsimpactanalyse voor de instelling van een tegemoetkoming van het Fonds ter bestrijding van de uithuiszetting*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid. (07.09.2012). Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren. *Belgisch Staatsblad*, p. 56100.

Vlaamse overheid. (2013). *Reguleringsimpactanalyse voor de herziening van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van het varende erfgoed*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid. (25.11.2013). Besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013 houdende instelling van een tegemoetkoming van het Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen. *Belgisch Staatsblad*, p. 87160.F-

Vlaamse overheid. (08.05.2014). Besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 tot vaststelling van de regels betreffende een eenmalige subsidie aan de gemeenten in het kader van het digitaliseren van het ruimtelijke vergunningenbeleid. *Belgisch Staatsblad*, p. 37301.

Vlaamse overheid. (15.05.2014). Besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 houdende de digitalisering van het ruimtelijke vergunningenbeleid. *Belgisch Staatsblad*, p. 35524.

Vlaamse overheid. (04.09.2014). Decreet van 9 mei 2014 houdende wijziging van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed en het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang. *Belgisch Staatsblad*, p. 70479.

Vlaamse overheid. (28.12.2015). Besluit van de Vlaamse Regering betreffende uitvoering van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed. *Belgisch Staatsblad*, p. 79661.

Vlaamse regering. (2009). *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving.* Brussel: Vlaamse regering.

Vlaamse regering. (2014). *Memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van het varende erfgoed (herziening varend erfgoeddecreet).* Brussel: Vlaamse regering.